** Année 1954. — N° 14 C. R. Le Numéro: 15 francs. Jeudi 11 Mars 1954. **

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

COMPTE RENDU IN EXTENSO DES SEANCES
QUESTIONS ECRITES ET REPONSES DES MINISTRES A CES QUESTIONS

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DU CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE :
MÉTROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 600 fr. ; ÉTRANGER : 1.600
(Compte chèque postal : 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1954 — COMPTE RENDU IN EXTENSO — 14e SEANCE

Séance du Mercredi 10 Mars 1954.

SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 347).

2. — Dépôt de questions orales avec débat (p. 347).

3. — Commission de la reconstruction. — Octroi de pouvoirs d'enquête (p. 348).

4. — Revision de la Constitution. — Discussion d'un avis sur un projet de loi (p. 348).

Discussion générale: MM. Gilbert-Jules, rapporteur de la commission du suffrage universel; de La Gontrie, rapporteur pour avis de la commission de la justice; Marcilhacy, Marcel Plaisant, Michel Debré, Edmond Barrachin, ministre d'Etat chargé de la réforme constitutionnelle; Léo Hamon.

MM. Georges Pernot, président de la commission de la justice; de Montalembert, président de la commission du suffrage universel.

Suite de la discussion générale: MM. Jean Boivin-Champeaux, Marius Moutet, Marcel Plaisant, Hauriou, Chaintron.

Renvoi de la suite de la discussion.

6. — Règlement de l'ordre du jour (p. 375).

PRESIDENCE DE M. GASTON MONNERVILLE

La séance est ouverte à quinze heures.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du mardi 9 mars a été affiché et distribué.

Il n'y a pas d'observation ?

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

DEPOT DE QUESTIONS ORALES AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Conseil de la République que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes:

I. — M. Jules Castellani demande à M. le président du conseil comment il se fait que soient périodiquement remis en cause les traités, librement conclus, entre la France et les Etats associés, traités accordant à ces Etats l'indépendance dans le cadre de l'Union française.

L'attitude de certains d'entre eux qui, dans le même temps, proclament leur désir de rompre le lien constitutionnel et contractuel qui les unit au reste de l'Union française, et dénient à la France le droit de confier leur défense aux seules armées nationales et d'entamer des négociations pour rétablir la paix dans le Sud-Est asiatique, ne lui semble-t-elle pas, dans ces conditions, appeler de la part de la France une nette et énergique prise de position ?

II. — M. Georges Pernot pose à M. le président du conseil une question orale avec débat sur les mesures que compte prendre le Gouvernement pour lutter contre l'alcoolisme, qui ne cesse de se développer dans la France métropolitaine et qui fait des progrès inquiétants dans les territoires d'outre-mer.

Conformément aux articles 87 et 88 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date des débats aura lieu ultérieurement.

— 3 —

COMMISSION DE LA RECONSTRUCTION

Octroi de pouvoirs d'enquête.

M. le président. L'ordre du jour appelle l'examen d'une demande de pouvoirs d'enquête formulée par la commission de la reconstruction et des dommages de guerre, en vue de se rendre dans différents chantiers de construction et de reconstruction.

Il a été donné connaissance de cette demande au Conseil de la République au cours de la séance du 4 mars 1954.

Personne ne demande la parole ?

Je consulte le Conseil de la République sur la demande présentée par la commission de la reconstruction et des dommages de guerre.

Il n'y a pas d'opposition ?

En conséquence, conformément à l'article 30 du règlement, les pouvoirs d'enquête sont octroyés à la commission de la reconstruction et des dommages de guerre en vue de se rendre dans différents chantiers de construction et de reconstruction.

— 4 —

REVISION DE LA CONSTITUTION

Discussion d'un avis sur un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à la revision des articles 9 (1er et 2e alinéas), 11 (1er alinéa), 12, 14 (2e et 3e alinéas), 20, 22 (1re phrase), 45 (2e, 3e et 4e alinéas), 49 (2e et 3e alinéas), 50 (2e alinéa) et 52 (1er et 2e alinéas) de la Constitution. (Nos 398, année 1953, et 93, année 1954.)

Avant d'ouvrir la discussion générale, je dois faire connaître au Conseil de la République que j'ai reçu, de M. le président du conseil, des décrets, nommant, en qualité de commissaires du Gouvernement, pour assister M. le ministre d'Etat chargé de la réforme constitutionnelle :

MM. Jean Ravail, chef de cabinet,
de Broglie, conseiller technique.

Acte est donné de ces communications.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur de la commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions.

M. Gilbert-Jules, *rapporteur de la commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le souvenir des débats de la séance du 25 janvier 1951 du Conseil de la République est demeuré dans les esprits de tous les membres de cette assemblée qui siégeaient à cette époque. Notre assemblée avait à adopter ou à repousser la résolution préalable à toute revision constitutionnelle, aux termes de l'article 90 de la Constitution, résolution qui lui avait été transmise par l'Assemblée nationale. Votre commission du suffrage universel, par l'organe de son rapporteur, à qui je tiens à rendre un particulier hommage, vous demandait de voter cette résolution, tout en formulant des réserves, à la fois sur l'importance de la réforme prévue, qu'elle estimait insuffisante, et sur les intentions manifestées par certains députés au cours de la discussion publique de cette résolution au sujet des rapports entre les deux chambres du Parlement.

Des orateurs éminents intervinrent à la tribune pour rappeler, le plus souvent, la nécessité, à leurs yeux, d'un retour au bicaméralisme intégral, tout en reconnaissant cependant, pour la plupart, que le dernier mot devait appartenir à l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur d'alors précisait que la résolution comprenait toutes les dispositions constitutionnelles dont le Conseil de la République, par l'organe de ses représentants les plus qualifiés, avait proclamé que la revision s'imposait en première urgence. Il évoquait aussi le discours retentissant prononcé par le président de notre Assemblée, dont les efforts constants pour lui redonner le véritable rôle d'une Chambre du Parlement sont à l'origine de cette revision et qui disait, en janvier 1950 : « Je serai certainement l'interprète de votre pensée en affirmant hautement que nous n'avons nul désir d'empiéter sur des prérogatives qui ne nous sont pas dévolues et que d'autres tiennent trop aisément pour des privilèges. Nous l'avons souvent dit, mais il convient de le répéter, même si notre affirmation doit rencontrer le scepticisme le plus systématique : nous voulons une collaboration cordiale et féconde entre les deux Assemblées du Parlement. Nous avons donné maintes preuves de cette volonté ; nous sommes assez avertis pour savoir que des divergences au sein du Parlement ne serviraient ni la qualité du labeur parlementaire, ni le renom du Parlement lui-même, à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières ».

M. René Coty ajoutait que « tout ou rien » était une formule qui n'avait jamais été en honneur dans la maison où nous siégeons, où l'on a toujours préféré l'efficacité à l'intransigeance.

Dans le désir de ne voir imputer au Conseil de la République aucun retard dans l'élaboration de la réforme, l'Assemblée nationale devant reprendre la résolution préalable après un délai de trois mois au cas de rejet de celle-ci par le Conseil de la République, notre Assemblée adoptait la résolution par 296 voix contre 10, mais, en même temps, elle votait une motion annexe — je pourrais dire annexée — aux termes de laquelle, à l'unanimité de ses membres, elle affirmait sa volonté inébranlable de n'admettre aucune atteinte aux droits qu'elle tient de la Constitution, et, par 214 voix contre 17 et 86 abstentions, elle demandait à l'Assemblée nationale de proposer une revision plus large de la Constitution, en vue, notamment, d'établir un équilibre réel des pouvoirs publics, de donner au Conseil de la République un véritable pouvoir législatif et d'assurer au Gouvernement l'autorité qui doit lui appartenir normalement en régime parlementaire.

Pourquoi, notamment, y a-t-il un vote unanime en faveur de la première phrase de cette motion ? Parce que les débats parlementaires de l'Assemblée nationale laissaient entendre que nombre de députés voulaient faire disparaître la disposition de l'actuel article 20 relatif au mécanisme de la majorité absolue avec, comme simple contrepartie, une seule navette permettant à l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, d'échapper à l'impossibilité de voter un texte nouveau et, après un nouvel avis formulé par le Conseil de la République, de statuer définitivement sans considération de majorité.

Que la revision constitutionnelle proposée soit insuffisante, personne ne le conteste sérieusement. Quelles que soient les opinions des uns et des autres sur la constitution de 1946, qu'ils en aient été partisans farouches ou résignés ou adversaires résolus, presque tout le monde s'accorde à dire que l'expérience a révélé ses faiblesses et qu'une réforme plus profonde est nécessaire. Après cette revision, une nouvelle résolution devra donc être adoptée pour étendre cette réforme.

C'est M. Barrachin, ministre d'Etat, qui disait à la tribune de l'Assemblée nationale : « Le projet, sans doute, apparaît comme insuffisant ; d'autres réformes sont souhaitables ».

M. le président du conseil a lui-même souligné que la réforme proposée serait incomplète si elle n'était suivie, à bref délai, de la modification d'autres articles tels que les articles 13, 51 et 90, de ceux concernant l'Assemblée de l'Union française et les collectivités locales, par exemple.

Mais il est bien évident, mes chers collègues, que chaque groupe politique peut être partisan d'une revision plus complète sur tel point déterminé et adversaire d'une revision sur tel autre. Comme il faut obtenir l'accord de la majorité absolue des députés sur la résolution préalable et ensuite l'accord des trois cinquièmes dans chacune des deux chambres, si l'on veut éviter le referendum ou un vote de l'Assemblée nationale aux deux tiers, les chances d'aboutir sont d'autant plus

grandes que le plan de la réforme est plus limité et l'efficacité ne peut être obtenue que par un texte de conciliation.

Tout en reconnaissant que la revision en cours est insuffisante, doit-on pour autant la tenir pour négligeable ? Certainement pas. Elle a été qualifiée par certains de réformette. Permettez à votre rapporteur d'affirmer que si les textes proposés par votre commission sont adoptés par le Conseil de la République à la quasi-unanimité de ses membres et votés ensuite par l'Assemblée nationale à une majorité au moins égale aux trois cinquièmes des suffrages exprimés, un grand pas en avant aura été fait pour le rétablissement de l'autorité du pouvoir exécutif et d'un équilibre du pouvoir législatif.

Je ne reviendrai pas, mes chers collègues, sur le mécanisme de la procédure de revision et sur les conséquences de la décision du Conseil de la République et du vote ultérieur de l'Assemblee nationale. Je les ai exposés dans un rapport écrit, dont je m'excuse auprès de vous de la longueur et de la technicité. Mais j'ai cru nécessaire, étant donné les questions assez délicates et complexes que posait le problème de la revision, de rédiger un rapport aussi complet que possible.

M. Georges Laffargue. C'est un rapport intéressant.

M. Marcel Plaisant. Ne vous excusez pas, c'est un rapport remarquable !

M. le président. Le Conseil de la République est unanime à vous féliciter pour le travail que vous avez accompli, qui se traduit par le rapport remarquable que vous lui présentez. (*Applaudissements.*)

M. le rapporteur. Je résume cependant d'un mot ce que j'ai écrit sur la procédure de la revision en disant combien, à mon sens, il est souhaitable que cette réforme soit votée par chacune des deux Chambres du Parlement à une majorité de trois cinquièmes des suffrages exprimés, plutôt que de voir ou bien l'Assemblée nationale faire prévaloir sa volonté à la majorité des deux tiers contre une opinion massivement exprimée par le Conseil de la République, ce qui risquerait, si le désaccord portait sur des points essentiels, de dresser l'une contre l'autre les deux Chambres du Parlement; ou bien un referendum portant uniquement sur le texte voté par l'Assemblée nationale avec l'obligation pour l'électeur de dire simplement oui ou non...

M. Georges Pernot. Très bien !

M. le rapporteur. ...après une campagne électorale qui porterait peut-être sur tout autre chose que le problème autant technique que politique de la revision constitutionnelle et qui ne trouverait même pas de conclusion au cas de résultat négatif en raison de l'impossibilité de discriminer les opposants, soit adversaires de la réforme, soit partisans d'une revision plus profonde; ou bien l'échec momentané de la réforme et la nécessité d'attendre encore longtemps avant de la voir réaliser, alors que plus de trois ans nous séparent déjà de la résolution préalable.

Ces trois éventualités disparaissent si le même texte est voté par chacune des deux Chambres à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

L'Assemblée nationale nous a transmis un texte portant, en fait, revision de huit articles seulement sur les onze qui avaient été prévus par la résolution. En effet, l'addition prévue à l'article 7 de la Constitution n'a pas été apportée. D'autre part, l'Assemblée nationale a maintenu la nécessité de la majorité absolue des députés pour le refus de la confiance et la motion de censure, c'est-à-dire les dispositions actuelles des articles 49 et 50, alors que la résolution prévoyait, cependant, leur modification, qui était envisagée par tout le monde, à cette époque, comme devant se manifester par leur suppression.

Sur l'addition prévue à l'article 7 par la résolution, je dirai peu de choses. L'Assemblée nationale avait envisagé de constitutionnaliser l'état de siège. M. René Coty, dans son rapport, avait souligné que cette question était du domaine de la loi. Au cours des débats devant l'Assemblée nationale, par 500 voix contre 0, cette assemblée a décidé de ne pas apporter d'addition à cet article 7 et de laisser, en conséquence, à la loi le soin de réglementer les conditions dans lesquelles l'état de siège pourrait être déclaré.

Votre commission a donné, sur le fond du problème, son accord à cette thèse de l'Assemblee nationale, mais elle a considéré que dans la forme une addition à l'article 7 était nécessaire. En effet, rien n'interdirait d'affirmer, théoriquement du moins, que ce n'est pas cette addition projetée qui a permis d'obtenir la majorité qualifiée nécessaire pour le vote de la résolution, soit à l'Assemblée nationale, soit au Conseil de la République.

Comment aujourd'hui ne pas apporter cette addition, alors que la réforme pourrait être votée seulement à la majorité simple par chacune des deux Chambres, sous réserve d'un referendum favorable ? Il serait trop facile alors, au moment du vote de la résolution, d'obtenir les concours indispensables pour atteindre la majorité qualifiée, par la promesse de revision d'un ou plusieurs articles et, ensuite, la résolution étant votée sur le fond, éliminer ces articles de la revision.

M. Georges Pernot. C'est une question de bonne foi !

M. le rapporteur. Imaginons, par exemple, que l'Assemblée nationale ait décidé, dans le projet de loi qui nous est transmis à la majorité simple, de ne pas modifier l'article 45 qui concerne la présentation du cabinet devant l'Assemblée nationale ou qu'elle n'ait pas modifié les articles 14 et 20 qui intéressent les rapports entre les deux Assemblées, alors que, certainement, la majorité absolue sur la résolution n'a été obtenue, à l'Assemblée nationale, ou ne l'a été au Conseil de la République que parce que les articles 45, 14 et 20 étaient compris dans cette résolution préalable.

M. Georges Pernot. Très bien!

M. le rapporteur. Si l'on admettait cette façon de procéder, l'article 90 serait, en réalité, très facilement tourné. Aussi vous proposons-nous d'ajouter à l'article 7 une phrase ainsi conçue: « L'état de siège est déclaré dans les conditions prévues par la loi ».

Tous les autres articles ont trait à trois grandes préoccupations: améliorer les conditions du travail parlementaire par l'organisation du régime des sessions — avec sa répercussion nécessaire sur l'immunité parlementaire — et par le mode d'élection des bureaux des deux Chambres; renforcer le pouvoir exécutif par des modifications relatives à la présentation du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, à l'octroi et au refus de la confiance, à la motion de censure et à la composition du Gouvernement en cas de dissolution; enfin, accroître le rôle législatif du Conseil de la République et rendre la collaboration entre les deux Chambres plus efficace et plus effective.

Le mode d'élection des bureaux des deux Chambres avait été constitutionnalisé, alors qu'il était, par tradition, normalement, du domaine du règlement de chaque Chambre. La revision qui vous est proposée revient à cette dernière conception. Chaque Chambre décidera, par son règlement, des conditions dans lesquelles son bureau sera élu, sans, bien entendu, que cette revision préjuge le mode d'élection, majoritaire ou proportionnel, qui sera adopté pour tel ou tel poste du bureau par le règlement de chaque Chambre du Parlement.

Le régime des sessions est modifié. Actuellement, vous le savez, la session commence le deuxième mardi de janvier et elle est annuelle. Dorénavant, elle commencera le premier mardi d'octobre, et le président du conseil, par décret pris en conseil des ministres, pourra en prononcer la clôture après une durée de sept mois au moins, dans laquelle ne sont pas comprises les interruptions de séances supérieures à huit jours francs. Bien entendu, après le décret de clôture — car c'est tout de même l'Assemblée nationale qui représente le suffrage universel — le Parlement peut être réuni en session extraordinaire ou bien à la demande du bureau de l'Assemblée nationale, ou à la demande du président du conseil, ou à la demande de la majorité des députés. Le bureau de l'Assemblée nationale peut donc décider de convoquer l'Assemblée nationale, ce qui entraîne — et c'est vrai pour tous les cas de réunion de l'Assemblée nationale en session extraordinaire — la convocation du Conseil de la République qui doit, aux termes mêmes de la Constitution, siéger en même temps que l'Assemblée nationale.

Mais le bureau de l'Assemblée nationale ne contrôlera plus l'action du Gouvernement comme actuellement l'article 42 lui en confère le droit, dans des conditions qui n'ont d'ailleurs jamais été précisées. La disparition de cette disposition est donc évidemment en faveur du pouvoir exécutif et nous devons l'enregistrer avec satisfaction.

La convocation de l'Assemblée nationale pour une session extraordinaire doit être faite par le président de l'Assemblée nationale à la demande du président du conseil, ce qui va de soi, ainsi qu'à la demande de la majorité absolue des députés. La possibilité pour une minorité, le tiers actuellement, de pouvoir demander une convocation contre la volonté de la majorité ne pouvait évidemment être maintenue et si la session extraordinaire a lieu soit par la volonté du bureau de l'Assemblée

nationale soit à la demande de la majorité des députés, la clôture de cette session ne peut intervenir avant que le Parlement ait épuisé l'ordre du jour limité pour lequel il a été convoqué.

Votre commission émet, d'autre part, le vœu qu'une loi intervienne pour fixer les conditions dans lesquelles les députés pourront demander cette convocation lorsque des circonstances particulières les mettraient dans l'impossibilité de faire connaître directement au président de l'Assemblée nationale leur volonté exprimée sans ambiguïté, puisque cette convocation entraîne la réunion du Parlement, et non pas seulement de l'Assemblée nationale seule, auquel cas une modification du règlement de celle-ci aurait suffi.

Le nouveau régime des sessions porte nécessairement modification des dispositions relatives à l'immunité parlementaire. La session étant actuellement annuelle, l'immunité parlementaire couvre le parlementaire pendant toute la durée de son mandat, ce qui fait que cette immunité a été souvent qualifiée d'impunité. Désormais, la session n'étant plus annuelle, l'immunité ne peut, évidemment, être maintenue que pendant la durée de la session, le parlementaire, en dehors des sessions, redevenant un simple citoyen soumis comme tout le monde aux lois de son pays. (*Applaudissements au centre et à droite.*)

Nous revenons donc sur ce point, comme pour le régime des sessions, à la conception des lois constitutionnelles de 1875. Sauf en cas de flagrant délit, le parlementaire est protégé par l'immunité pendant les sessions. L'Assemblée nationale qui, en ce qui concerne le cas de flagrant délit, s'est montrée moins favorable que les assemblées de la IIIe République a par contre envisagé une disposition plus favorable pour le parlementaire arrêté hors session, qui aurait pu continuer à voter par délégation tant que la Chambre ne se serait pas prononcée sur la levée de son immunité parlementaire et aurait été libéré de plein droit si la Chambre ne s'était pas prononcée dans les trente jours suivant l'ouverture de la session.

Votre commission propose tout d'abord de ne viser que le parlementaire arrêté préventivement hors session pour exclure le cas de l'exécution d'une condamnation définitive. Votre commission vous propose également d'exclure le cas de flagrant délit ou le cas d'arrestation intervenue à la suite de poursuites régulièrement autorisées. L'Assemblée nationale n'a certainement, d'ailleurs, voulu prévoir que cette hypothèse. Votre commission, d'autre part, n'a pu admettre qu'un parlementaire arrêté hors session, dans les conditions que je viens de préciser, puisse continuer à voter par délégation et puisse ainsi, par sa voix, décider de l'octroi ou du refus de la confiance à un Gouvernement, de l'adoption ou du rejet d'un texte. En outre, les votes par scrutin public à la tribune, soit pour les votes secrets et votre commission n'a pas estimé souhaitable qu'un parlementaire ainsi arrêté puisse, éventuellement, par sa voix, faire élire un Président de la République, le président d'une des chambres du Parlement ou un membre du Conseil supérieur de la magistrature...

M. Georges Pernot. Très bien!

M. le rapporteur. ... d'autant plus qu'il est difficile de préciser les conditions juridiques de cette délégation qui n'existe en aucune autre circonstance pour tous les autres votes du Parlement.

Par contre, votre commission a estimé que le parlementaire ainsi arrêté devrait être mis en liberté de plein droit quarante-cinq jours après l'ouverture de la session, si la Chambre dont il fait partie n'a pas statué sur le maintien ou sur la suspension de sa détention, et non pas sur la levée de l'immunité parlementaire, comme porte le texte de l'Assemblée nationale, car le parlementaire n'est pas couvert par l'immunité pour des poursuites engagées hors session dès qu'une nouvelle session est ouverte.

Bien entendu, mes chers collègues, il ne faut pas qu'il y ait à cet égard la moindre confusion dans les esprits: aux termes de la dernière phrase de l'article 22, qui n'est pas soumis à la revision constitutionnelle, la chambre dont fait partie le parlementaire arrêté, qu'il l'ait été pendant les sessions ou hors de sessions, qu'il l'ait été en flagrant délit ou non, qu'il y ait des poursuites autorisées ou non, même s'il est condamné définitif, toute Chambre a toujours le droit souverain de requérir la suspension des poursuites ou de la détention d'un parlementaire. Par conséquent, à cet égard, il semble que les parlementaires sont protégés contre toute espèce d'arbitraire et il n'est pas douteux qu'une grande majorité des membres d'une Assemblée, si ce n'est la quasi-unanimité, demanderait aussitôt la suspension de la détention d'un parlementaire dont il lui apparaîtrait à l'évidence que l'arrestation est un acte arbitraire de la part du Gouvernement.

Avec le deuxième groupe d'articles, nous en arrivons, mes chers collègues, à la partie essentielle de la revision constitutionnelle, celle qui est relative au pouvoir exécutif: ce sont les articles 45, 49, 50 et 52, concernant la présentation du cabinet, les votes de confiance, le refus de la confiance, la notion de censure et la composition du cabinet au cas de dissolution.

Actuellement, vous le savez tous, le président du conseil désigné par M. le Président de la République sollicite l'investiture de l'Assemblée nationale qui doit la lui accorder à la majorité des députés. Investi — quand il l'est — il choisit ses ministres. Le Président de la République le nomme, ainsi que ses ministres, et le cabinet constitué est aussitôt l'objet d'interpellations sur lesquelles le président du conseil pose la question de confiance.

Cette comparution, que vous connaissez tous pour avoir assisté à une séance d'investiture du président du conseil désigné, seul a son banc, sans pouvoir être assisté ni de ses ministres, ni même de collaborateurs techniques, devant répondre aux multiples questions qui lui sont posées, la difficulté d'obtenir les 314 suffrages nécessaires qui a parfois donné l'impression d'une sorte d'impuissance de la part de l'Assemblée nationale, ce système de la double investiture, tout cela a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont entraîné la décision de modifier l'article 45.

Il fallait donc remédier à ces inconvénients tout en laissant subsister cette création heureuse de la Constitution de 1946 qui est la fonction de président du Conseil, en laissant subsister la confiance personnelle au président du Conseil qui préserve son autorité, la faculté pour lui de modifier son équipe en se séparant de l'un ou de plusieurs de ses ministres sans pour autant mettre en jeu l'existence de son gouvernement, comme ce serait le cas si le cabinet était initialement et collectivement investi par l'Assemblée nationale ou s'il avait, dans les mêmes conditions, obtenu la confiance de celle-ci.

Or, mes chers collègues, l'Assemblée nationale, dans le projet qui nous a été transmis, a maintenu l'investiture du président du Conseil désigné préalablement à toute nomination et a simplement décidé que, dès ce moment-là, le président du Conseil désigné, qui sera tout seul à son banc comme actuellement, ferait connaître la liste des ministres choisis par lui.

Il ne nous est pas apparu que cette procédure répondait au but recherché. Le président du conseil désigné serait toujours seul à son banc, puisque les ministres ne seraient pas nommés, lui-même d'ailleurs n'étant pas nommé avant d'avoir obtenu l'investiture et que les ministres ne seraient même pas désignés comme lui-même. Ainsi, d'une part, des discussions pourraient surgir — et quand j'emploie le conditionnel, c'est parce que je veux être extrêmement prudent dans mes propos — sur les noms figurant sur cette liste, sans même que les intéressés puissent, éventuellement, donner des explications puisque, s'ils sont députés, ils seront à leur banc de député, et, s'ils ne le sont pas, ils n'auront même pas le droit de pénétrer à l'intérieur de la salle des séances. D'autre part, l'investiture pourrait être subordonnée à telle ou telle modification de l'équipe envisagée. Enfin, la nomination des ministres, l'investiture ayant été accordée au président du conseil, ne serait pas juridiquement obligatoire.

Deux systèmes alors pouvaient être envisagés, qui permettraient, à la fois de maintenir au président du conseil l'autorité personnelle qui lui est nécessaire, tout en supprimant la double investiture. C'était, ou bien celui qui était proposé par le projet gouvernemental: le président du conseil désigné et les ministres désignés par lui se présentaient devant l'Assemblée nationale et ils devaient être nommés si le président du conseil était investi de la confiance de l'Assemblée nationale; ou bien — deuxième système — nomination préalable du président du conseil, nomination préalable des ministres choisis par lui — car c'est lui seul qui a le droit de les choisir — présentation du président du conseil, assisté de ses ministres, devant l'Assemblée nationale pour solliciter de celle-ci la confiance personnelle au président du conseil.

Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses — et je veux attirer l'attention d'un certain nombre de mes collègues sur ce point pour qu'il n'y ait aucune espèce de confusion dans leur esprit — il ne s'agit ni d'une investiture collective au Gouvernement préalable à la nomination, ni d'une confiance collective postérieure à la nomination. Il s'agit de l'investiture préalable ou de la confiance postérieure accordée au seul président du conseil entouré ou assisté des ministres choisis par lui, soit désignés, soit nommés, mais sans que les discussions puissent entraîner une modification de la composition du Gouvernement.

Votre commission, mes chers collègues, a préféré la nomination préalable à la confiance plutôt que la nomination posté-

rieure à l'investiture. Pourquoi ? Parce que, en cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale, la nomination du président du conseil et des ministres choisis par lui doit intervenir sans qu'il puisse être évidemment question d'une investiture préalable puisque l'Assemblée nationale ne peut pas se réunir par suite d'un cas de force majeure. C'est donc au chef de l'Etat qu'il appartient d'apprécier éventuellement le cas de force majeure. Son appréciation pourrait être discutée par certains. Avec le système proposé par votre commission, le cabinet devant être nommé avant la confiance, aucune difficulté ne peut naître de ce chef et le texte que nous vous proposons sauvegarde l'autorité personnelle du président du conseil, son choix des ministres, la possibilité pour lui de les remplacer, en même temps qu'en aucun cas la régularité de la nomination des membres du Gouvernement ne peut être mise en cause.

Sans doute, et c'est la seule objection qui puisse être présentée, le cabinet ainsi constitué, au cas où le président du conseil n'obtiendrait pas la confiance, serait chargé de l'expédition des affaires courantes.

Rappelons que les deux gouvernements constitués depuis 1946, dont les présidents du conseil avaient obtenu l'investiture et qui n'ont pas survécu au vote de l'Assemblée nationale lors de la présentation du cabinet, ont été chargés de l'expédition des affaires courantes. Cet inconvénient nous a paru moindre que celui que pourrait constituer une contestation sur la légitimité d'un gouvernement qui serait nommé en cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale, appréciée par le seul Président de la République.

Reste, à ce sujet, mes chers collègues, la question de la majorité nécessaire. Exiger une majorité absolue des députés en faveur d'un président du conseil assisté de ses ministres risquerait d'être difficilement admis, quand on se rappelle les difficultés de l'obtenir pour le président du conseil désigné seul et la diminution des suffrages qui apparaît toujours entre le vote sur l'investiture du président du conseil et le vote sur la confiance lors de la présentation du cabinet.

Au surplus, actuellement, lorsqu'un député s'abstient au moment du vote sur l'investiture, en réalité il vote contre. Si nous sommes en présence d'une majorité des suffrages exprimés, une abstention sera le plus souvent un vote pour. De ce fait, la position ne sera plus la même de la part des abstentionnistes. C'est pourquoi on ne peut faire aucune tentative d'appréciation des conséquences politiques du changement de calcul de majorité, car personne ne peut deviner ce que pourrait être ou aurait pu être le vote de tel ou tel député, en présence d'une majorité simple substituée à une majorité qualifiée.

Enfin, puis-je dire que le nombre des suffrages obtenus par un président du conseil ou un gouvernement au moment de sa présentation n'est pas une garantie de longévité, ni d'autorité. Sous la troisième République, le gouvernement qui a dirigé les affaires du pays pendant près de trois ans, le cabinet Waldeck Rousseau, n'avait obtenu que 262 voix contre 237 sur 578 députés. Il n'avait que 25 voix de majorité, il lui manquait 28 voix pour atteindre la majorité absolue. Il a néanmoins gouverné pendant trois ans et je crois que son souvenir est demeuré tout de même attaché à la Troisième République.

Mais, si cette réforme de l'article 45 paraît heureuse, elle n'a pas pour conséquence d'accroître la stabilité ministérielle, dont beaucoup pensent avec raison que son absence est la cause première du mauvais fonctionnement du régime parlementaire. (*Applaudissements à droite.*)

Il peut apparaître en effet que la facilité plus grande de résoudre une crise ministérielle par la substitution de la majorité simple à la majorité qualifiée pourrait avoir pour conséquence d'accroître le nombre des crises. Or le renforcement du pouvoir exécutif, qui est un des objectifs principaux de la revision, exige de trouver une entrave possible à l'instabilité ministérielle. Certains, vous le savez bien, sont partisans d'une dissolution automatique ou quasi automatique, ce qui exigerait une revision de l'article 51. Nous ne pouvons pas l'examiner aujourd'hui. D'autres objectent que l'instabilité parlementaire serait encore plus grave pour la sauvegarde des institutions que l'instabilité gouvernementale. D'autres prétendent que la réforme électorale est seule susceptible de permettre à l'Assemblée nationale de dégager une majorité cohérente et stable, difficile à trouver dans une assemblée élue à la majorité proportionnelle. D'autres enfin ont imaginé un système dont il n'appartient pas au conseil de la République de prendre l'initiative, mais qui interdirait aux députés de s'abstenir en fait lors d'un scrutin posé sur une question de confiance.

Quelles que soient les opinions des uns et des autres sur ce problème, en l'état actuel des textes, seule la possibilité pour le Gouvernement de recourir éventuellement à l'arbitrage du suffrage universel souverain est de nature, dans une certaine mesure, à apporter un remède à ce mal chronique de l'instabilité ministérielle.

La Constitution actuelle a bien prévu la dissolution, mais elle en interdit pratiquement l'exercice. Pourquoi ? Parce que, tout d'abord, il faut, après les dix-huit premiers mois de la législature, qu'il y ait deux crises ministérielles dans les formes constitutionnelles, c'est-à-dire deux gouvernements renversés par la majorité qualifiée de 314 voix. Or, les gouvernements démissionnent — sans même parler de ceux qui n'affrontent pas le scrutin sur une question de confiance — après s'être vu refuser la confiance à la majorité simple, et on ne comprendrait pas d'ailleurs qu'il en fût autrement, parce qu'ensuite, en cas de dissolution, le président du conseil et son ministre de l'intérieur doivent quitter le Gouvernement pour faire place au président de l'Assemblée nationale et à un ministre de l'intérieur nommé par lui et qu'en même temps entrent au gouvernement comme ministres d'Etat des représentants de l'opposition. Vous entendez bien que, dans ces conditions, il est pratiquement impossible qu'une dissolution soit décidée.

Aussi, mes chers collègues, la résolution préalable avait-elle envisagé la modification des articles 49, 50 et 52. Tous les travaux préparatoires faisaient valoir la nécessité de substituer la majorité simple à la majorité qualifiée pour le refus de la confiance et le vote de la motion de censure. Toutes les propositions de résolution visant l'article 49 concluaient dans le même sens. L'argumentation des rapporteurs des deux commissions, Mme Germaine Peyroles, M. René Coty, M. Defos du Rau, celle des orateurs intervenant sur cette question, MM. Giacobbi, Coste-Floret, celle des auteurs des propositions de résolution parmi lesquels je retrouve les noms que je viens de citer et auxquels il faut ajouter les noms de MM. Bergeret, Bouxom, Mauroux, Catrice, Farine, Fonlupt-Esperaber, Gau, Hutin-Desgrées, Lacaze, Lecourt, Mme Poinso-Chapuis, MM. Roques, Siefridt, Thibault, Wasmer et les membres du mouvement républicain populaire, était la même. L'argumentation ne changeait pas: un cabinet ne peut pas se maintenir au pouvoir si la confiance lui est refusée, même à la majorité simple, et c'est l'évidence.

M. Marcel Plaisant. Très bien!

M. le rapporteur. Pour assouplir le droit de dissolution, l'article 51 n'étant pas modifié, le refus de la confiance comme la motion de censure doivent donc intervenir à la majorité simple, mais en discussion publique à l'Assemblée nationale un amendement a été adopté à main levée maintenant la majorité absolue pour le refus de la confiance, ce qui a évidemment entraîné la même solution pour la motion de censure. C'est la raison pour laquelle je vous disais tout à l'heure, au début de ces explications, qu'en fait la revision n'avait porté que sur huit articles de la Constitution au lieu des onze qui avaient été prévus par la résolution.

Pourquoi cette décision a-t-elle été prise ? Parce que, d'après les orateurs intervenus, le maintien de la majorité qualifiée est de nature à favoriser la stabilité ministérielle. Pourtant, tout le monde était d'accord, y compris les partisans de cet amendement, pour reconnaître qu'un ministère ne peut demeurer au pouvoir si, la question de confiance étant posée, le texte en sa faveur est repoussé ou si le texte auquel il s'oppose est adopté, et ce à la majorité simple.

Sans doute, l'exemple du gouvernement de M. Bidault se maintenant au pouvoir malgré un vote défavorable a-t-il été invoqué, mais cet exemple était connu, puisqu'il remonte à janvier 1950, de tous ceux qui avaient admis la nécessité de modifier le calcul de la majorité pour le refus de la confiance. D'autre part, M. le président Bidault avait posé le même jour quatre questions de confiance; il avait obtenu la majorité pour trois d'entre elles; pour la quatrième, il y avait eu égalité de voix, c'est-à-dire que si la confiance ne lui avait pas été accordée, elle ne lui avait pas été véritablement refusée. J'ajoute que, même avec le refus de la confiance à la majorité simple, il n'y aurait pas eu démission nécessaire et crise constitutionnelle. On ne peut donc pas dire qu'il y aurait eu une crise ministérielle de moins si la majorité simple avait été substituée à la majorité qualifiée.

La stabilité ministérielle n'est donc pas résolue par le maintien de la majorité qualifiée, puisque le Gouvernement battu à la majorité simple démissionne. Au contraire, l'instabilité s'accroît, puisque le seul frein qui serait la perspective d'une dissolution possible, envisagée par les promoteurs de la revision, n'existe pas. Aussi, mes chers collègues, il faudrait

admettre que le Gouvernement, lorsque le président du conseil a considéré un texte comme pas assez utile ou néfaste à sa politique pour poser la question de confiance, pour ou contre suivant les cas, s'incline devant la volonté contraire de l'Assemblée nationale tant que celle-ci ne se serait pas manifestée par 314 voix.

Mais alors nous ne serions plus en présence d'un exécutif représentant un pouvoir au même titre que le législatif, mais d'un simple délégué de l'Assemblée nationale, d'un agent d'exécution de ses décisions. Ce ne serait plus un gouvernement parlementaire, ce serait un gouvernement d'assemblée et, comme le disait M. René Coty au moment du vote de la résolution, si souhaitable que soit la stabilité ministérielle, il ne faut pas l'acheter au prix de l'autorité gouvernementale. (*Applaudissements au centre et à droite.*)

Je me permettrai d'ajouter que, si la stabilité ministérielle sans autorité conduit au gouvernement d'assemblée, en revanche l'autorité gouvernementale entraîne souvent la stabilité ministérielle.

En ce qui concerne la composition du Gouvernement en cas de dissolution, l'Assemblée nationale a décidé que le cabinet resterait en fonction. Tous les écueils interdisant de ce chef l'exercice de la dissolution par un Gouvernement qui, aussitôt après l'avoir décidée, aurait été privée de son chef et de son ministre de l'intérieur et complété par des ministres représentant l'opposition, disparaissent donc. Cependant, l'Assemblée nationale a prévu qu'en cas de motion de censure votée à la majorité absolue des députés, le président du conseil et le ministre de l'intérieur seraient remplacés par le président de l'Assemblée nationale.

Votre commission n'a pas cru devoir suivre l'Assemblée nationale sur ce point. La dissolution ne peut être décidée que par le conseil des ministres. Comment imaginer, si la motion de censure était intervenue par exemple à l'occasion d'un scandale quelconque, que le conseil des ministres prendrait la décision de dissoudre ? A l'inverse, si cette motion de censure ne vise que la politique générale du cabinet, pourquoi priver le Gouvernement de ce droit essentiellement démocratique de demander au suffrage universel d'arbitrer le désaccord entre l'Assemblée et le Gouvernement, alors surtout que rien n'interdirait à l'Assemblée nationale, prévoyant une question de confiance et voulant éviter la possibilité d'une dissolution, de déposer immédiatement avant une motion de censure, pour éviter le risque d'une dissolution que le président du conseil ne voudra pas courir s'il doit en même temps quitter le Gouvernement avec son ministre de l'intérieur ?

Bien entendu, si le cabinet demeure en fonction, ce n'est pas pour lui une obligation et, s'il entend démissionner aussitôt après le décret de dissolution, le Président de la République, la vacance étant ouverte, aura à nommer un président du conseil et les ministres choisis par ce dernier, et c'est ce gouvernement qui dirigera les affaires du pays pendant la période électorale.

Votre commission espère sur ce point recueillir la quasi unanimité du Conseil de la République. A l'encontre du texte voté par l'Assemblée nationale, les dispositions qu'elle vous propose pour les articles 45, 49, 50 et 52 sont de nature, en l'état actuel des textes, à renforcer le pouvoir exécutif, ce qui était à l'origine le but recherché par les promoteurs de la revision constitutionnelle.

Il me reste, mes chers collègues — et ce n'est pas ma tâche la plus facile — à examiner les articles 14 et 20 concernant les rapports entre les deux chambres du Parlement. (*Mouvements.*)

Le texte de l'Assemblée nationale qui, par ailleurs, présente pour l'article 20, de graves inconvénients, sans doute involontaires, a cependant accordé au Conseil de la République deux satisfactions importantes que je dois tout de suite souligner. L'article 14 donne au Conseil de la République la pleine initiative parlementaire : le Conseil de la République pourra examiner en premier lieu les propositions de loi formulées par ses membres et les projets de loi déposés sur son bureau par le Gouvernement, la Chambre issue directement du suffrage universel conservant la primauté en matière financière comme sous les constitutions antérieures et pour les traités internationaux comme cela a été de tradition sous la troisième République.

Les conditions du travail parlementaire s'en trouveront incontestablement améliorées ; l'ordre du jour de l'Assemblée nationale sera allégé, le rythme du travail du Conseil de la République, sur le plan de l'initiative des lois, retrouvera les pouvoirs que possédait jadis le Sénat. Il prendra sa qualité de véritable chambre du Parlement.

N'oubliez pas, mes chers collègues, que l'autorité politique d'une Assemblée comme la nôtre ne possède pas de meilleur fondement que la qualité de ses initiatives législatives, qui sont la preuve de la compétence de ses membres et de la connaissance qu'ils ont des besoins du pays.

Il s'agit là, pour le Conseil de la République, d'un pouvoir extrêmement important. Nous aurons la possibilité de délibérer des projets de loi déposés sur le bureau de notre Assemblée. Nous aurons le droit, par nos propositions de loi, d'attirer l'attention de l'Assemblée nationale, du Gouvernement et, éventuellement de l'opinion publique par la presse, sur des problèmes extrêmement importants.

Il y a là, pour le Conseil de la République, une amélioration considérable de ses pouvoirs qu'il serait absolument étonnant de vouloir contester, dans quelque mesure que ce soit.

M. Léo Hamon. Très bien !

M. le rapporteur. L'article 20, d'autre part, fait disparaître la notion d'un simple avis donné par le Conseil de la République pour ses délibérations. L'alinéa 1er déclare que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique.

Cette rédaction — que, bien entendu, j'arrête là — donne entièrement satisfaction au Conseil de la République, qui devient une véritable Chambre du Parlement, ce qu'il était en droit d'attendre d'une revision constitutionnelle dont l'un des aspects était d'accroître son rôle législatif et de rechercher une collaboration efficace et effective entre les deux Chambres du Parlement.

Je ne procéderai pas à cette tribune à l'analyse du texte de l'article 20 voté par l'Assemblée nationale qui, contre la volonté de ses auteurs, risquait, par application littérale, d'augmenter la prépotence de l'Assemblée nationale et de diminuer les pouvoirs du Conseil de la République. Je vous renvoie sur ce point à mon rapport écrit.

Je dis bien : contre la volonté de ses auteurs, puisqu'il apparaît, de la rédaction même de cet article 20, que l'Assemblée nationale entendait, pendant ce qu'on appelle le délai d'accord, que les deux Chambres procèdent à des navettes multiples pour aboutir à leur accord qui demeure le principe ne pouvant souffrir d'autre exception que celle imposée par le maintien de l'article 13.

Votre commission vous propose un texte qui — elle en est convaincue et en tout cas elle en formule l'espoir — devrait pouvoir recueillir dans notre Assemblée la quasi unanimité des suffrages et devant l'Assemblée nationale une majorité substantielle.

Qu'il me soit permis, à cet égard, de remercier M. le président de la commission du suffrage universel dont les talents bien connus de conciliateur ont été parfois mis à rude épreuve. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Permettez-moi également de remercier tous les membres de la commission du suffrage universel qui ont fourni un travail considérable — plus particulièrement parmi eux notre collègue M. Pellenc (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs*) — et qui ont été les inspirateurs de ce texte qui apporte une amélioration considérable à ceux imaginés par tous les parlementaires dont le désir était de trouver un compromis susceptible de recueillir l'adhésion de tous pour l'établissement des rapports entre les deux Chambres du Parlement.

Comment se présentait le problème ? D'une part, l'article 13 de la Constitution, aux termes duquel « l'Assemblée nationale seule vote la loi », n'est pas soumis à revision. Quelles que soient nos opinions respectives sur cette question, que nous soyons partisans d'un retour pur et simple à la Constitution de 1875, ou que nous acceptions que l'Assemblée nationale ait le dernier mot dans l'œuvre législative, le fait est là qui s'impose à nous.

D'autre part — c'est également un fait que nous devons enregistrer — quelle que soit notre opinion à cet égard et quelque amertume que nous puissions éprouver les uns ou les autres, un accord ne semble pas possible entre le Conseil de la République et l'Assemblée nationale sur un texte comprenant le maintien de la majorité qualifiée.

Un sénateur à gauche. Pourquoi ?

M. Boisrond. Cela ne sert à rien !

M. le rapporteur. Demeurer intransigeant, mes chers collègues, c'était, pour le Conseil de la République, voter un

article 20 contenant cette disposition à une majorité relativement importante, mais pas suffisamment massive pour qu'elle puisse inciter l'Assemblée nationale à le voter, en admettant même que cela fût possible. C'était, en outre, courir le risque de voir l'Assemblée nationale, ou bien maintenir son texte — ce qui était peu probable en raison de ses imperfections — ou déposer un nouveau projet qui n'aurait peut-être pas contenu de nouvel article 20 malgré nos efforts contraires ou qui, en tout cas, n'aurait pas prévu cette disposition, ou bien ne pas procéder à la revision.

C'était peut-être priver le Conseil de la République du bénéfice de l'article 14, de cette initiative parlementaire dont l'importance est considérable. C'était peut-être aussi priver le Conseil de la République de l'organisation d'une navette prévue par l'article 20 qui donne au Conseil de la République un véritable pouvoir législatif.

Votre commission, reprenant le mot de son rapporteur au moment du vote de la résolution: « Tout ou rien, n'est pas une formule en honneur dans cette maison où l'on a toujours préféré l'efficacité à l'intransigeance », votre commission, dis-je, a préféré l'efficacité et vous soumet un texte qui devrait, d'après elle, devenir la loi constitutionnelle et qui donne en fait au Conseil de la République un pouvoir au moins égal, sinon supérieur, à celui qu'il détient actuellement par le jeu de la majorité absolue dont, il faut bien le dire, il n'a usé que dans de rares circonstances et qui a eu peu d'efficacité puisque l'Assemblée nationale a toujours trouvé la majorité nécessaire, sinon en deuxième lecture, du moins sur un deuxième projet, voire sur troisième projet.

Que vous proposons-nous ? Les deux Chambres doivent examiner successivement les textes pour aboutir à un accord. Le Conseil de la République, en première lecture, se voit imposer des délais égaux à ceux dont il dispose actuellement en matière ordinaire et financière, légèrement supérieurs en matière d'urgence; et le fait pour lui de ne pas statuer dans les délais impartis — ce qui équivaut à un acquiescement tacite du texte voté par l'Assemblée nationale — ne s'est d'ailleurs pas produit et ne risque pas de se produire.

Si l'accord n'est pas réalisé, l'examen se poursuit entre les deux Chambres. A partir de la transmission du texte au Conseil de la République pour deuxième lecture, un délai va commencer à courir — de cent jours en matière ordinaire, d'un mois en matière financière, de quinze jours en cas de procédure d'urgence — pendant lequel des navettes successives auront lieu pour rechercher l'accord entre les deux Chambres.

A un certain moment de la procédure, ne peuvent plus être remis en question, sauf coordination nécessaire, les points sur lesquels un accord a été réalisé entre les deux assemblées.

C'est, en fait, ce qui se passait au moment de la navette illimitée sous la troisième République. C'est, évidemment, une disposition qui ne peut qu'inciter les deux Chambres à se rapprocher sur un texte transactionnel.

Ces navettes sont organisées à l'intérieur de ce délai d'accord. Après deux lectures par le Conseil de la République, chaque Chambre dispose du même temps utilisé par l'autre Chambre à sa lecture précédente, avec un seul correctif pour éviter qu'une Chambre — notamment l'Assemblée nationale — ne soit tenue par des délais trop courts au cas où le Conseil de la République se serait prononcé très rapidement. Aussi ce délai d'examen ne peut-il jamais être inférieur à sept jours francs en matière ordinaire et à un jour franc en matière financière ou d'urgence.

Par conséquent, et sous réserve de ces délais minima, chaque Chambre dispose du même temps que l'autre Chambre a utilisé. Le Conseil de la République a donc tout intérêt à procéder le plus rapidement possible à sa deuxième lecture comme à ses lectures successives — puisque tout le temps utilisé par lui est imputé sur un délai d'accord — s'il désire, ce qui est légitime, tant que l'accord n'est pas réalisé, examiner les textes votés par l'Assemblée nationale et faire connaître son opinion.

L'Assemblée nationale a également le même intérêt parce que notre texte a prévu que chaque fois qu'elle dépasserait le délai d'examen dont elle dispose, le délai d'accord se trouverait prolongé du temps supplémentaire qu'elle aurait utilisé.

Par conséquent, le Conseil de la République doit travailler le plus rapidement possible parce que son délai d'examen s'impute sur le délai d'accord; et l'Assemblée nationale a intérêt à respecter les délais d'examen, parce que tout temps supplémentaire utilisé par elle augmente le délai d'accord et prolonge, par conséquent, le délai de cent jours, d'un mois ou de quinze jours.

Il est évident que, dans ces conditions, grâce à la volonté des deux Chambres de parvenir à un accord le plus tôt possible grâce aux contacts officieux entre leurs commissions par l'intermédiaire notamment de leur rapporteurs, grâce au mécanisme de la navette à l'intérieur du délai d'accord éventuellement augmenté de toute la durée du temps de la prolongation des délais d'examen par l'Assemblée nationale, le plus souvent c'est un texte d'accord entre les deux Chambres du Parlement qui deviendra la loi.

C'est d'ailleurs l'intérêt de l'Assemblée nationale qu'une loi ne soit plus présentée au pays comme la manifestation de sa volonté contre celle de la Chambre haute, dont la création a été exigée par le suffrage universel lorsqu'il a repoussé le premier referendum qui prévoyait une assemblée unique. (*Nombreuses marques d'assentiment.*) C'est l'intérêt du régime que la loi ait d'autant plus d'autorité qu'elle sera l'expression de la volonté commune des deux Chambres du Parlement.

Imaginons cependant qu'au terme de ce délai d'accord, de cent jours en matière ordinaire, d'un mois en matière financière, de quinze jours en cas d'urgence les deux Chambres ne soient pas parvenues à un accord. L'Assemblée nationale, qui doit avoir le dernier mot aux termes de l'article 13, peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption intégrale d'un ou de plusieurs des amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République.

Il nous a paru, en effet, nécessaire de préciser ce qui avait été, sans doute, la volonté des constituants de 1946 lorsqu'ils ont donné le droit à l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, de statuer souverainement par l'acceptation ou le rejet de tout ou partie des amendements du Conseil de la République. Le droit, l'Assemblée nationale, désireuse de se prononcer définitivement en deuxième lecture, l'a interprété d'une façon telle que les amendements du Conseil de la République se trouvent souvent mutilés et parfois entièrement déformés.

Cette conception, déjà contestable quand l'Assemblée nationale impose sa volonté en deuxième lecture, ne pouvait plus être admise à partir du moment où l'on envisageait la collaboration entre les deux Chambres en vue de parvenir à un accord sur un texte identique.

Au surplus, l'Assemblée nationale ne peut pas avoir le droit, en dernière analyse, de voter un texte qui n'aurait pas été soumis à l'examen du Conseil de la République, tout au moins dans le texte qu'elle a voté et qu'elle lui a transmis, car le Conseil de la République se trouverait alors privé non plus seulement du principe de la majorité absolue, mais aussi de son droit actuel qui est de toujours examiner un texte nouveau voté par l'Assemblée nationale, et cette dernière, elle, demeure souveraine, elle a le dernier mot, puisque, à l'expiration du délai d'accord, elle peut, si elle le veut, reprendre entièrement son dernier texte ou s'inspirer des modifications proposées par le Conseil de la République, si celles-ci lui semblent satisfaisantes, mais à la condition, bien entendu, de ne pas déformer la pensée de notre Assemblée.

Sans doute, mes chers collègues, le Conseil de la République est-il privé par ce texte de ce qu'on a appelé, improprement d'ailleurs, son « droit de veto ». Mais celui-ci est remplacé par un dialogue suffisamment long pour que la vérité politique puisse se dégager grâce à des navettes suffisamment nombreuses pour que, le plus souvent, un texte identique émane des délibérations des deux Assemblées.

Ces navettes ne peuvent pas ne pas donner au Conseil de la République, comme le lui donnera le texte de l'article 11, une autorité morale incontestable. Il faut bien dire que, sous l'empire de l'article 20 actuel, l'opinion, le plus souvent, la presse même, presque toujours, considèrent la loi comme votée dès qu'elle a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. Avec ce nouveau texte, il faudra bien attendre que le Conseil de la République ait délibéré une, deux, trois ou quatre fois. Pensez-vous, sauf dans les cas extrêmes, où se poserait un problème nettement politique, où se manifesterait un désaccord fondamental entre deux chambres élues différemment, qu'il sera facile à l'Assemblée nationale d'imposer son point de vue à une majorité simple contre une volonté exprimée massivement par le Conseil de la République à plusieurs reprises, si l'Assemblée nationale n'a pas alors la conviction, ce faisant, de répondre à l'opinion de la majorité de la nation. Avec ce mécanisme de la navette, qui va permettre pendant ces délais d'accord d'avoir un certain nombre de lectures qui obligeront la presse et l'opinion à tenir compte des avis successifs qui seront formulés par le Conseil de la République, qui imposeront presque dans tous les cas l'accord sur le même texte pour éviter cette prolongation de délai, je crois qu'en fait ce texte donne au Conseil de la République des pouvoirs

au moins égaux, sinon supérieurs, à ceux dont il dispose à l'heure actuelle. Je dis bien: en fait.

La décision définitive de l'Assemblée nationale, si le désaccord persiste, intervient, je vous l'ai indiqué tout à l'heure, dans des conditions satisfaisantes, puisque nos amendements ne pourront plus être ni mutilés, ni déformés. Le mécanisme de la navette à l'intérieur du délai d'accord éventuellement prolongé constitue incontestablement, suivant le mot d'un de nos éminents collègues, « une prime à la célérité et une prime à la conciliation. »

L'Assemblée nationale, mes chers collègues, ne doit cependant pas méconnaître l'importance de la concession que consentira éventuellement la majorité du Conseil de la République en abandonnant la clause de la majorité absolue *(Très bien! très bien!)* et cette concession ne peut intervenir qu'en contrepartie des avantages que lui donne, outre l'article 14, l'organisation de la navette par le texte de votre commission et les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale pourra éventuellement statuer souverainement.

Comme le disait M. le ministre Barrachin, à la tribune de l'Assemblée nationale, « le Gouvernement espère que l'Assemblée nationale saura trouver ces solutions transactionnelles qui permettront aux sénateurs d'abandonner sans inquiétude l'ancien article 20. Il faudra, pour cela, que vous leur donniez la certitude que leur collaboration ne sera gênée ni par le temps, ni par la procédure, et qu'ils trouveront des dispositions dont l'effet inclinera de façon sérieuse chaque assemblée aux transactions constructives. »

Permettez-moi de vous dire qu'un esprit de concession ou de compromis, avec les sacrifices qu'il impose à l'amour-propre, à l'attachement doctrinal, ne manque pas de noblesse. S'il trouve, comme le disait un président du conseil, dans tous les cas son excuse dans la nécessité, il doit chercher dans l'efficacité sa très haute justification.

D'autre part, mes chers collègues, le Conseil de la République, qui a voté, à l'unanimité de ses membres, la motion annexe à la résolution préalable que je rappelais tout à l'heure, ne revient pas sur cette position s'il adopte le texte qui lui est proposé, car son vote de cette motion avait été émis en réponse aux intentions que paraissaient manifester certains députés n'envisageant, en contre-partie de l'abandon de la majorité absolue, qu'une seule navette, qu'une seule nouvelle lecture. Or, le texte voté par l'Assemblée nationale, au contraire, supposait de multiples navettes pour la recherche de l'accord, pour aboutir à une coopération loyale, complète et utile entre les deux chambres.

Nous y avons apporté les additions nécessaires pour que ces navettes fussent une réalité, pour que le délai d'accord les permette en fait, et que la décision définitive de l'Assemblée nationale intervienne, s'il y a lieu, dans des conditions qui respectent l'opinion du Conseil de la République.

Aussi avons-nous l'espoir de voir votées les dispositions nouvelles de l'article 20 par la quasi-unanimité des membres du Conseil de la République et de les voir ensuite adoptées par la majorité de l'Assemblée nationale. Si nous votons l'ensemble à la majorité des trois cinquièmes et que l'Assemblée nationale l'adopte à la même majorité, permettez-moi de dire, avec toute la conviction qui m'anime, que nous aurons apporté dans le cadre qui nous est tracé par la Constitution des améliorations importantes à nos institutions. Sans doute, tous les problèmes ne seront pas pour autant résolus. La réforme de la Constitution ne fera pas disparaître tous les problèmes financiers, sociaux, économiques extérieurs, qui préoccupent le Gouvernement et le Parlement; mais l'outil que nous utilisons pour essayer de les résoudre sera meilleur.

Et puis, cette réforme votée, un deuxième train — pour employer l'expression consacrée — à la préparation duquel travaille M. le ministre qui, nous l'espérons, sera assez fort pour faire accepter par l'Assemblée nationale le texte qui sortira de nos délibérations, un deuxième train, dis-je, pourra être mis en marche, avec l'espoir, puisque nous sommes en matière ferroviaire, où la France vient de se distinguer par un récent record du monde de vitesse, que, s'inspirant de cet exemple, il arrivera rapidement à destination. *(Applaudissements sur de nombreux bancs à gauche, au centre et à droite.)*

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission de la justice.

M. de La Gontrie, *rapporteur pour avis de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.* Mes chers collègues, après le remarquable rapport de notre collègue Gilbert-Jules, dont peu de membres de notre Assemblée ont connu, par la faute d'une modestie qui le rend d'autant plus sympathique, le persévérant effort dans une matière qui n'est pas simple et qui pose de graves problèmes, vous trouverez plus que jamais naturel que le rapporteur pour avis de la commission de la justice et de législation se contente d'être, par tradition et peut-être aussi par nécessité, l'enfant discret de la maison. *(Sourires.)*

La commission de législation dont je suis aujourd'hui, à cette tribune, le modeste mandataire a considéré, à juste titre, selon moi, que la revision constitutionnelle étant, par définition, de la compétence de la commission du suffrage universel, elle ne devait intervenir dans le débat que dans la mesure où il lui paraîtrait que certaines dispositions rejoignent les matières qui lui sont habituellement dévolues ou que, dans son souci légitime de sauvegarder les principes ou la clarté de la loi, il lui semblerait nécessaire d'attirer l'attention du Conseil de la République sur telle disposition susceptible d'être amendée ou différemment rédigée.

Cette collaboration nécessaire, et du reste traditionnelle, entre vos deux commissions, n'étonnera personne et concrétisera — c'est du moins notre désir — l'honnête et loyale volonté dont elles sont animées pour la recherche de solutions qui s'avèrent parfois difficiles et, de toutes façons, délicates. Elle n'a d'autre but que d'améliorer une Constitution qui, pour être récente, n'a pas tardé à laisser apparaître ses faiblesses et ses erreurs, à tel point que des censeurs sévères n'ont pas craint de prétendre qu'elle était l'une des causes essentielles de certains malaises de ce pays et qu'elle constituait même, parfois, un obstacle inattendu au développement et au libre jeu de nos traditions républicaines.

Pour ma part, je ne suis pas convaincu que toutes les critiques adressées à l'œuvre des constituants de 1946 soient justes. Mais il n'est pas douteux que les réserves formelles d'une partie de l'opinion et la faible majorité par laquelle la Constitution fut adoptée imposaient que soient envisagées sans retard certaines modifications substantielles permettant désormais un déroulement plus cohérent de la vie politique et de la vie législative de la nation.

Le Parlement s'est vite aperçu qu'il était nécessaire de renforcer le pouvoir exécutif et d'assurer la stabilité gouvernementale, de hâter la solution des crises ministérielles dont la fréquence et la durée risquaient de diminuer le régime, de rétablir enfin respectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans leurs véritables prérogatives.

Il ne lui a pas échappé, non plus, qu'il devenait indispensable et urgent d'améliorer les conditions du travail législatif et, pour y parvenir, de modifier les rapports entre les deux assemblées.

Le projet qui vous est actuellement soumis est-il susceptible de donner complète satisfaction à l'unanimité de votre assemblée ? Il n'y a, me semble-t-il, aucune audace à répondre par la négative. Les années passées et l'expérience vous ont, en effet, convaincu que des réformes plus profondes étaient non seulement souhaitables, mais indispensables.

M. Le Basser. Très bien!

M. le rapporteur pour avis. Je ne crois donc pas outrepasser ma mission en affirmant que vous formulez le souhait et conservez fermement l'espoir que d'autres importantes mesures interviendront bientôt qui donneront, enfin, à nos institutions constitutionnelles la pleine efficacité et le nécessaire équilibre que mérite une grande démocratie.

Parmi les mesures de revision qui vous sont aujourd'hui proposées, la plupart recueilleront, à n'en point douter, votre adhésion.

L'état de siège, le mode de désignation des bureaux des assemblées, les conditions de convocation de l'Assemblée nationale en d'éventuelles sessions extraordinaires, le rétablissement de l'indispensable décret de clôture, le sort ou la composition du Gouvernement en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, sont autant de sujets sur lesquels il n'est pas prématuré de croire que le Sénat, à quelques détails près, se rangera facilement aux solutions qui lui sont proposées.

Le nouveau calcul de la majorité nécessaire pour qu'un président du conseil soit investi et le nouveau délai envisagé pour qu'interviennent les scrutins sur la question de confiance seront, sans doute, examinés avec faveur dans votre désir d'éviter que se prolongent des crises ministérielles néfastes au pays.

Vous serez enfin unanimement sensibles, mes chers collègues, à cette faculté nouvelle, accordée au Conseil de la République de discuter immédiatement les propositions de loi émanant de ses propres membres et les projets de loi déposés

devant lui par le Gouvernement, car la rapidité du travail parlementaire et de l'examen des textes législatifs y gagnera. Encore vous paraîtra-t-il, sans doute, indispensable que, pour ne pas demeurer simplement théorique et pour se révéler utile et féconde, cette heureuse innovation permette à la seconde assemblée, dans la mesure où elle ne pourra pas être directement saisie de textes budgétaires ou financiers, de connaître cependant de projets ayant nécessairement, mais indirectement, une discrète incidence financière.

Tout ceci, en tous cas, à quelques modifications près, qui paraîtront sans doute utiles à votre Chambre de réflexion, ne saurait être marqué d'un désaccord sérieux entre les deux Assemblées.

Mais deux questions retiendront plus longuement votre attention.

Il s'agit tout d'abord des nouvelles dispositions concernant l'immunité parlementaire sur lesquelles votre commission du suffrage universel propose un texte très sensiblement différent du texte adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale, textes sur lesquels la commission de législation, qui n'en a pas encore définitivement délibéré, se réserve de prendre personnellement position, alors surtout qu'il s'agit d'une matière ressortissant directement à la compétence que vous avez bien voulu lui accorder. Les poursuites contre un parlementaire et son éventuelle arrestation posent, en effet, avec gravité des questions de principe parfois contradictoires et nécessitent à la fois, dans un juste équilibre, le respect des droits et immunités traditionnels attachés au mandat parlementaire et le respect des lois pénales.

Vous aurez enfin à dire, mes chers collègues, comment il vous paraît souhaitable que soient désormais fixés les rapports entre les deux assemblées.

Il faudrait bien mal connaître cette maison pour ignorer les controverses, souvent passionnées, auxquelles ont donné lieu les rédactions successives envisagées ou proposées pour l'article 20 de la Constitution.

Il est ici nécessaire — et peut être courageux — d'ouvrir une parenthèse dont il ne faudrait qu'en aucun cas les membres de l'Assemblée nationale prennent ombrage.

Il n'est pas douteux, que, lorsque, après la Libération, certains ont cru devoir doter le pays d'une nouvelle Constitution, les constituants ont rêvé d'une Assemblée unique, élue au suffrage universel et souveraine. Mais les évènements n'ont pas strictement répondu à leurs désirs, à tel point qu'au lieu d'une seule Assemblée ils en ont créé quatre, parmi lesquelles un Conseil de la République, modeste image de l'ancien Sénat, dont le rôle devait consister à donner de simples avis. Mais, dans la mesure où le Conseil de la République donnerait son avis à la majorité absolue des sénateurs, l'Assemblée nationale ne pourrait elle-même refuser d'en tenir compte qu'à la majorité absolue de ses propres membres.

Cette disposition, que d'aucuns ont bien maladroitement considérée comme une « arme » du Conseil de la République contre l'Assemblée nationale...

M. Marcel Plaisant. Très bien!

M. le rapporteur pour avis. ...a souvent été critiquée par les députés et, au contraire, fermement approuvée par le plus grand nombre des sénateurs qui, à plusieurs reprises, ont justement estimé que leurs avis n'étaient pas suffisamment écoutés.

Or, le texte de la revision constitutionnelle, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, envisage de supprimer cette « arme », au point que certains se demandent quelle efficacité pourraient désormais avoir les avis de la seconde Assemblée.

Il est vrai qu'à titre de consolation, cette suppression serait compensée par une « navette » entre les deux assemblées, navette aux termes de laquelle le dernier mot resterait naturellement à l'Assemblée nationale.

La vérité oblige à dire que, sur ce point particulièrement délicat, la réforme est, avant tout, une question d'intentions.

Si les intentions de l'Assemblée nationale sont pures (*Exclamations sur divers bancs au centre et à droite*), si la « navette » entre les deux Assemblées doit être efficace, constructive et poursuivie avec le réel désir de parvenir à un plus complet examen et à une amélioration des textes législatifs, et si aucune des deux assemblées ne met un décevant amour-propre à faire, coûte que coûte, prévaloir son opinion, on peut envisager que la réforme puisse présenter un indiscutable intérêt.

M. Marcel Plaisant. Le problème est très bien posé!

M. le rapporteur pour avis. Mais, par contre, si cette disposition nouvelle ne doit être qu'un leurre et si l'Assemblée nationale n'envisage ce moyen que pour écarter, cette fois-ci définitivement, certains avis massifs du Conseil de la République, on comprendra mieux l'inquiétude de nombreux sénateurs qui hésitent à abdiquer les prérogatives, mêmes restreintes, qu'ils tiennent de la Constitution et qui craignent de se laisser prendre au mirage d'une « navette » de pure forme et sans efficacité. (*Applaudissements.*)

Sans doute un outil ne vaut-il que par la façon dont on s'en sert. Mais c'est bien là, n'est-ce pas, que réside, en définitive, une inquiétude que le passé semble avoir justifiée et que personne ne pourrait reprocher au Sénat.

La position que vous adopterez en définitive, et sur laquelle la commission de législation n'a pas à prendre parti...

M. le rapporteur. Sur laquelle elle n'a pas pris parti!

M. le rapporteur pour avis. ... nous dira si cette inquiétude a disparu à la faveur des apaisantes déclarations des rapporteurs des commissions du suffrage universel de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République.

Mais il faut que vous sachiez bien, mes chers collègues, que le pays exige en tous cas que, par tels moyens qui paraîtront préférables, et dans la déférence traditionnelle d'une assemblée pour l'autre, vous dotiez le Parlement d'un système permettant enfin un travail et une coopération loyale, complète et utile entre les deux Assemblées.

Ce désir de travailler utilement, votre Assemblée n'a cessé de le manifester. Cette collaboration loyale, elle n'a cessé de l'offrir.

Puisse, à son tour, l'Assemblée nationale reconnaître, sans réserve, ces intentions et vous manifester sans équivoque sa bonne volonté et son réel désir de vous associer plus complètement, plus efficacement et sans antagonisme regrettable aux travaux que requiert l'intérêt du pays.

Je ne crois pas trop m'avancer en affirmant solennellement que c'est le souhait le plus fervent du Sénat tout entier. (*Vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Marcilhacy.

M. Marcilhacy. N'attendez pas de moi, mesdames, messieurs, que je passionne ce débat. Certes, le sujet est noble, mais, monsieur le ministre, la matière juridique sur laquelle nous sommes appelés à travailler est si mince, si peu proportionnée aux exigences de l'heure, que, véritablement, nulle passion ne saurait s'animer dans ces augustes murs qui ont entendu des débats constitutionnels mémorables. En fait, je ne vous présenterai que quelques réflexions, un peu désabusées, un peu mélancoliques et si, d'aventure, elles sont d'ordre juridique, vous penserez que c'est seulement par déformation professionnelle. (*Sourires.*)

La Constitution de 1946, qui nous régit actuellement, fut un mauvais compromis. La volonté nationale avait refusé un certain système. On en imagina un second qui ne fut pas beaucoup mieux réussi que le premier et dans lequel on ressuscita quelques fantômes, notamment celui du Sénat, sous la forme qu'un esprit éminent de l'Assemblée nationale a qualifiée d'un fort élégant néologisme: le « bicaméralisme tempéré ». Ce bicaméralisme tempéré — tempéré surtout par la crainte d'un passé dont le souvenir devait être écarté, encore qu'il fût peut-être plus chargé de gloire qu'on ne voulait bien souvent le reconnaître — ... (*Applaudissements.*)

M. Jean Maroger. Très bien!

M. Marcilhacy. ... ce système, à l'usage, a révélé ses imperfections, et ce n'est pas pour moi, en quelque sorte, une mince satisfaction intellectuelle que de me rappeler que, dans mon déparetment de la Charente, la bonne et douce Charente, j'ai, seul, combattu la Constitution de 1946. Hélas! si j'ai à peu près décelé tous les vices de cette Constitution, j'en ai pourtant oublié, vous m'en excuserez; l'expérience a été pire que nous ne l'imaginions.

Cependant, je ne voudrais pas être injuste et, comme les orateurs précédents, je veux reconnaître que la Constitution de 1946 aurait pu donner de meilleurs résultats. Je veux parler clairement, en demandant que personne ne prenne en mal mes propos. Cette Constitution aurait pu donner de bons résultats si, d'une part, elle avait été strictement et légalement

appliquée par l'Assemblée nationale, si, d'autre part, elle avait été judicieusement appliquée par le Conseil de la République.

Je m'explique: si nos avis, qui sont — nous en sommes tous certains, parce que nous y travaillons, d'un labeur dont à l'extérieur on n'a peut-être pas idée — avaient été portés utilement à la connaissance de l'Assemblée nationale, si celle-ci avait consenti à ne pas mutiler nos amendements, à ne pas jouer à une sorte de travail de chirurgie minutieuse, à l'issue duquel le texte du Conseil de la République avait totalement disparu, je pense qu'ils auraient pu porter davantage de fruits et améliorer considérablement le travail législatif.

De notre côté, mesdames, messieurs, il faut aussi battre notre coulpe. Si nous n'avions pas quelquefois pensé à jouer le rôle du Sénat de la Constitution de 1875, et si nous avions peut-être su davantage nous adapter à la position de Chambre de réflexion chargée de faire des remontrances...

M. Léo Hamon. Très bien!

M. Marcilhacy. ...je crois que le système aurait pu mieux fonctionner. Mais ceci, c'est le passé, et le fait est là qui nous amène aujourd'hui en séance: la réforme est devenue indispensable.

Je voudrais, à ce sujet, en mon nom personnel, car seul notre président pourrait avoir qualité pour parler au nom de l'Assemblée, en mon nom personnel de sénateur moyen, c'est-à-dire avec quelques autres de mes collègues... (*Sourires*) dire avec une extrême netteté, mais aussi avec une certaine gravité, que si le sénateur moyen demande une réforme constitutionnelle, ce n'est pas pour lui.

Je ne peux pas sans m'insurger me souvenir qu'à cette tribune un président du conseil et non des moindres nous fit un jour reproche indirect de certaines mesures que je demandais de voter, en disant que ce n'était pas notre intérêt.

Notre intérêt messieurs, il n'existe que dans la mesure où nous sommes les représentants de la nation et personne d'entre nous n'a jamais eu un autre sentiment.

Plusieurs sénateurs. Très bien!

M. Marcilhacy. La réforme constitutionnelle, nous ne la voulons que parce que nous avons la conviction profonde que les institutions en ont besoin. Quant à nous, nous n'en avons que faire!

Il n'est pas un seul d'entre nous qui ne sache qu'un accroissement des pouvoirs du Conseil de la République augmentera sans nul doute nos responsabilités, mais nous n'avons pas besoin d'un accroissement de crédit moral dans nos départements. Nous avons tous les jours des témoignages, parfois émouvants, de l'attachement de nos électeurs d'abord, mais aussi de tous ceux qui votent au scrutin direct, à la modeste fonction qui nous a été dévolue par la Constitution. (*Applaudissements.*)

D'ailleurs, si ce fameux sénateur moyen croit que le bicaméralisme est une bonne solution française c'est — n'est-il pas vrai ? — parce que le régime d'assemblée que nous avons vu fonctionner n'a pas donné de merveilleux résultats. Il en a même donné de mauvais. Alors ne serait-il pas sage de revenir à cette forme, véritablement tempérée de bicaméralisme qui, tout de même, n'a pas donné de mauvais résultats ? Voyez-vous, les régimes républicains sont ceux qui, suivant une formule célèbre, ont le plus besoin de s'appuyer sur les traditions.

La troisième République a profondément marqué ce pays, qu'on le veuille ou non. Elle a laissé un souvenir glorieux, il faut le reconnaître. La troisième République, mesdames, messieurs, c'est le régime qui nous a donné pour la deuxième fois un empire — car nous sommes le seul pays à avoir fait deux fois un empire outre-mer! (*Applaudissements.*) C'est la troisième République qui nous a permis d'affronter victorieusement la plus terrible des guerres.

MM. Paul Chevallier et Georges Laffargue. Très bien!

M. Marcilhacy. Nous ne l'avons pas oublié. Je le dis d'autant plus volontiers que je suis de cette génération de la troisième République finissante qui aurait bien voulu pouvoir verser tout son cœur dans la quatrième mais qui est encore un peu réservée.

Ainsi donc, profondément marqué par la troisième République c'est, un jour ou l'autre, vers un véritable bicaméralisme que le pays devra s'orienter.

Aujourd'hui, il s'agit d'un train de réformes, train léger, une « réformette ». En vérité, on a l'impression que le vaudeville s'est emparé de la question et c'est infiniment triste! Tout ceci n'est pas à la mesure des nécessités du pays auquel il faudrait de solides réalités, car si les institutions ont besoin d'être réformées, c'est bien parce qu'il existe des choses pénibles dont nous souffrons tous les jours.

Entre la confusion réelle de notre système politique et la vitalité profonde du pays, entre les atermoiements, les hésitations, les confusions de notre politique intérieure et de notre politique extérieure et les impératifs de notre destin historique, entre le fonctionnement chaotique et confus et nos institutions et la valeur effective de celles-ci, il y a des divergences, des différences, et parfois même des divorces cruels.

Que faisons-nous aujourd'hui pour y porter remède ? Nous ne faisons rien, pas plus que nous n'avons fait quelque chose hier, pas plus, peut-être, que nous ne ferons quelque chose demain.

Que voyez-vous dans ce texte pour assurer véritablement la stabilité de l'exécutif démocratique ? Rien, ou pas grand'chose! Pour rendre plus efficace le travail législatif ? Peu de chose! Pour mieux souder, mesdames, messieurs, ces liens extraordinaires, ces liens entre la métropole et l'Union française ? Rien!

En vérité, ce n'est pas très sérieux! On pouvait, on devait s'attaquer et l'on devra s'attaquer à ces questions vitales. Les suggestions ne manquent pas.

A titre purement indicatif et sans y attacher aucun amour-propre d'auteur, je rappellerai, par exemple, que si l'on veut assurer la stabilité de l'exécutif, il y a un système qui consiste à faire qu'après une certaine période probatoire, les ministres soient obligés d'opter entre la fonction ministérielle et la fonction parlementaire. C'est un système qui donne d'excellents résultats dans un pays voisin du nôtre. Il permettrait au pouvoir exécutif d'aller puiser ses hommes d'Etat au sein du Parlement, mais au moment où ces mêmes hommes d'Etat devraient être jugés par le Parlement, il leur faudrait opter entre l'une ou l'autre des deux solutions.

Pour souder la métropole et l'Union française, ne pourrait-on pas envisager la périodicité de réunions de conférences de la table ronde infiniment plus efficaces que l'Assemblée actuelle de l'Union française. Par dessus tout, mesdames, messieurs, dans ce pays qui se glorifie d'être le pays de Descartes, c'est-à-dire celui de la logique, la logique tempérée, comme il y a un bicaméralisme tempéré, ne serait-il pas indispensable de commencer par le commencement ? Puisque nous sommes dans un pays démocratique, que c'est la nation qui est la source du pouvoir, c'est d'abord la loi électorale qu'il faudrait reviser, car, chaque fois que l'on veut faire une réforme, c'est par la tête qu'il faut commencer.

Réforme électorale: il n'y a pas tellement longtemps, j'avais l'honneur, à cette tribune, de demander le retour au traditionnel scrutin d'arrondissement. Bien en vain! il fut voté ici aux deux tiers des voix. A l'Assemblée nationale, il en a été décidé autrement. C'est un exemple de plus, d'ailleurs, de la fragilité de l'arme dite de la majorité constitutionnelle.

Mais du moins avons-nous peut-être semé le bon grain qui lèvera un jour. Au surplus, ceci est du domaine de l'Assemblée nationale et je n'en parle qu'à titre épisodique.

Enfin, il y a tout un travail profond à faire sur la clarification du domaine respectif de la loi et des textes réglementaires car un des maux dont nous souffrons actuellement, c'est que chacun veut faire la besogne du voisin: l'Assemblée nationale veut gouverner; le Gouvernement veut faire des lois; l'Assemblée nationale voudrait voir disparaître le Conseil de la République; le Conseil de la République envisage peut-être de transporter ses pénates au Palais-Bourbon. (*Dénégations et exclamations sur plusieurs bancs.*)

Il n'est pas, mesdames, messieurs, sur le mode humoristique où je parle, il n'est pas une seule personne en France qui ne soit persuadée qu'elle fera mieux qu'un autre la besogne de son voisin.

Si, dans le domaine politique, nous voulons remettre de l'ordre dans tout cela, il convient d'abord d'établir une clarification dans le domaine respectif du règlement et de la loi, dans le domaine de l'exécutif et dans le domaine du législatif. Je suis trop près du Bordelais pour ne pas penser que les réflexions de Montesquieu étaient exactes. Une fois de plus, on s'aperçoit que ce grand penseur est un de ceux auxquels l'expérience n'a jamais donné tort.

Au surplus, toute cette besogne révolutionnaire — révolutionnaire puisqu'il s'agit de changer quelque chose, et que quand on change quelque chose, on dit toujours que c'est une révolution — est faisable par les deux assemblées et dans le cadre de la Constitution de 1946. Mais la procédure de revision qui

nous amène ici nous enferme dans des limites que nous n'avons pas fixées et dont nous ne pouvons pas sortir. De plus, nous subissons, mesdames, messieurs, la loi du plus fort. Nous la subissons et nous allons la subir — pour ma part d'ailleurs, consentant — alors que nous savons que la plupart des membres de l'Assemblée nationale, quand ils se sont présentés devant le suffrage universel, au moment de ce que les Espagnols appellent l'heure de la vérité, ont demandé un accroissement des pouvoirs du Conseil de la République. (*Applaudissements à droite.*)

Maintenant qu'ils nous imposent leur loi et vont nous demander des sacrifices certains — que pour ma part, d'ailleurs, je consentirai, je le répète — vous me permettrez de penser que ce simple rappel pouvait être fait en toute correction, en toute cordialité.

Pour arriver à un bicaméralisme tempéré, qu'on le veuille ou non, il faut redonner des pouvoirs à la deuxième assemblée.

Dans le texte de la commission, auquel mon collègue et ami Gilbert-Jules a apporté tous ses soins — et qu'il permette à quelqu'un qui est un peu du métier de lui dire qu'il est en profonde admiration devant son travail — dans le texte de la commission, l'article 14, sur l'initiative des lois, et l'article 20, instituant des navettes, sont acceptables.

Mais, M. de La Gontrie vous l'a dit tout à l'heure, c'est un lourd sacrifice qui nous est demandé; c'est un très lourd sacrifice qui nous est imposé, moins dans la réalité des faits — oh ! je ne crois pas beaucoup à la majorité constitutionnelle — mais du moins du point de vue moral, c'est un très lourd sacrifice qui nous est demandé, qui nous est imposé.

Mesdames, messieurs, j'attends de l'Assemblée nationale, où siègent tant d'hommes éminents, qu'elle sache reconnaître ce sacrifice que nous faisons, qu'elle ne marchande pas sur les quelques prérogatives pratiques que nous demandons en échange; qu'elle sache aussi que nous surveillons tout cela de la façon la plus attentive et qu'elle soit bien persuadée que si nous faisons un sacrifice, nous le faisons par pur désintéressement, sans intérêt personnel, pour mieux prouver notre attachement profond aux institutions républicaines et à l'avenir du pays.

Maintenant, il est bien évident que si, les uns et les autres, nous avions pu faire ce que nous voulions, j'aurais préféré mettre tous mes soins à la recherche d'un texte, simple, clair, net. Cela nous est impossible et nous allons sans doute être obligés de nous rallier à des textes dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils ne sont pas très faciles à rédiger; mais du moins nous auront fait, je le crois, un pas en avant et j'espère qu'à ce pays qui, suivant l'expression d'un historien contemporain, « a usé tant de régimes constitutionnels depuis un siècle et demi », nous pourrons donner, pour un temps, des institutions convenables qui soient à la mesure de sa valeur.

Maintenant, monsieur le ministre, nos espoirs sont en vous. Nous avions pensé vous demander des engagements. Ne vous les ayant pas demandés, nous avons l'espoir que vous nous les donnerez et nous espérons que vous mènerez ce train au but.

M. Carcassonne. L'espoir fait vivre.

M. Marcilhacy. Mais, pardonnez-moi cette image que vous ne jugerez pas irrespectueuse en terminant, la fonction que vous occupez, « ministre chargé de la réforme constitutionnelle », avec autant de bonne grâce que de talent, me rappelle une fonction ministérielle disparue maintenant, celle de ministre du ravitaillement. (*Rires.*) Comme lui, monsieur le ministre, vous êtes chargé d'améliorer un service essentiel à la vie de la nation. Comme lui, monsieur le ministre, vous faites beaucoup de promesses. Comme lui, monsieur le ministre, vous n'amenez pas grand-chose. (*Rires et applaudissements sur de nombreux bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Marcel Plaisant.

M. Marcel Plaisant. Mesdames, messieurs, réfléchissant à la suite des débats relatifs à la revision constitutionnelle qui se sont déroulés sur une période de quatre ans, depuis le 30 novembre 1950, devant l'une et l'autre Chambres du Parlement, autant la passion m'a paru naturelle, dans cette recherche de l'équilibre entre les pouvoirs publics, et laborieuse selon le gré des courants qui traversent l'une et l'autre Assemblées, autant la raison accroît ses chances de prévaloir à la faveur de ces reprises, de ces relais, de ces demi-réussites et si bien qu'il est possible de laminer les arêtes de ces oppositions inéluctables jusqu'au moment où nous pourrons avoir cet espoir que d'accéder à un plan d'harmonie.

Ah! sans doute, en dehors de cette enceinte, nous connaîtrons des juges sévères capables de nous reprocher que d'avoir donné le pas aux affaires intérieures de la maison, de même, soyez-en sûrs, qu'en dépit de vos efforts nous n'éviterons le sarcasme de ceux qui viendront dire: la meilleure des Constitutions ne réussira pas à supprimer les difficultés et ce n'est pas encore ainsi que vous ferez régner la vertu dans l'Etat républicain.

Eh bien, cependant, nous sommes certains — et il faut le dire ici — qui demeurons persuadés que la restitution du pouvoir exécutif dans son intégrité, le rétablissement de l'ordre — je dis « l'ordre » — c'est-à-dire de la collaboration dans la confection des lois — terme que j'aime, que j'emprunte à l'article 8 de la loi du 24 février 1875 — c'est-à-dire la confection des lois par les deux Chambres, est susceptible de laisser naître une ère de compréhension, une ère, je dirait « de légitime concurrence » entre les deux Assemblées, de telle sorte que tous les représentants du peuple, différents par leurs sources électorales, à certain degré dans la profondeur, mais égaux dans leurs prérogatives législatives, soient susceptibles, eux, cette fois-ci, de connaître, je dirai même mieux que leurs travaux, c'est-à-dire la capacité de confronter leurs thèses réciproques, d'avoir une légitime concurrence pour la perfectibilité des lois.

Au surplus, aujourd'hui, je dois dire que j'essaie de vaincre une difficulté majeure, car, seulement je voudrais apporter ma contribution rapide à cette sentence que vous allez émettre, mais encore figurez-vous que je vais jusqu'à concevoir le propos audacieux, à cette tribune, que d'avoir l'ambition de m'adresser à deux auditoires — et c'est là, je peux dire, mon désir principal — d'abord à cette Assemblée où je sollicite la bienveillance et, d'autre part, à mes amis de la Chambre des députés où j'ai eu le bonheur de siéger pendant dix années, où j'ai suivi avec passion les débats sur la revision constitutionnelle et dont je puis vous dire que j'ai essayé de scruter les conseils avant que de leur demander aujourd'hui de vouloir bien se pencher sur nos raisons.

Nous aurions pu depuis longtemps nous prêter à une véritable campagne sur la revision constitutionnelle. Nous en fûmes sollicités, et ceux qui étaient les héritiers d'une tradition sénatoriale, peut-être en étaient-ils plus vivement pressés que tous autres. Nous ne l'avons pas voulu, nous nous y sommes refusés, et pourquoi ? Parce que, par respect pour l'Assemblée nationale dont nous sommes les premiers à proclamer la priorité comme Chambre issue du suffrage universel (*Très bien! à gauche*) à dire qu'elle a la domination de la politique, nous ne voulions pas aviver entre nous les sujets de discorde (*Très bien! très bien!*) et j'ose espérer que ceci nous sera compté, que nous en aurons peut-être une force accrue et que notre continence dans le passé sera un titre à notre pertinence dans l'avenir. (*Sourires et marques d'approbation.*) Car, enfin, il faut bien le dire et le mesurer, si nous avons été en discorde avec l'Assemblée nationale, pourquoi ne pas reconnaître que les derniers débats qui se sont déroulés ont marqué de sa part une évolution réelle dans le sentiment qu'il était nécessaire d'établir entre nous une revision sérieuse, une revision qui fût efficace, et d'accepter la collaboration des deux Assemblées.

Si vous comparez en vérité les débats, comme je l'ai fait, de novembre et de décembre 1950 avec ceux du 18 et du 22 juillet 1953, comment ne pas marquer ce point que, dans ce temps-là, le rapporteur méritoire de l'Assemblée nationale, M. Defos du Rau, dont certes les pensées ne nous étaient pas toujours bienveillantes, a cependant reconnu dans une phrase caractéristique la nécesité d'une collaboration, dit-il « utile, loyale, complète entre les deux Assemblées » ?

M. Carcassonne. Très bien!

M. Marcel Plaisant. Le président de la commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale, M. Prélot, dont je tiens à rappeler les paroles, n'a pas manqué de dire, lui aussi, que désormais le Conseil de la République devenait « partie intégrante de l'organe législatif », qu'il avait un rôle législatif à jouer qui lui était imparti dans les nouveaux textes.

Prenons acte de ces dispositions et voyons comment elles auront leur efficacité.

Quand nous nous sommes réunis ici, le 25 janvier 1951, nous avons manifesté notre sentiment, non seulement par une approbation, mais encore, je puis le dire, par une sorte de pointe d'énergie, une sorte de révolte, à la pensée que nos pouvoirs puissent être diminués.

Vous avez certainement conservé le souvenir que, dans la soirée du 25 janvier 1951, tandis que nous approuvions à une

majorité écrasante de 295 voix contre 17 le texte du projet de résolution comportant la revision constitutionnelle proprement dit, à deux heures et demie du main, sur le rapport de M. René Coty, vous approuviez — comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le rapporteur — une motion singulière, qu'il convient une fois de plus de mettre en exergue, une motion qui fut adoptée à 214 voix sur 230 votants, si j'ai bonne mémoire, laquelle disait que le Conseil de la République, dans cette occasion solennelle, était inébranlable dans le désir de voir porter aucune atteinte aux droits et prérogatives qu'il tient de la Constitution.

En même temps il déclarait son desir de voir conforter l'autorité du pouvoir exécutif, de voir épanouis les modes et les mesures de collaboration entre les deux assemblées. De telle sorte que, si je fais une référence entre ces débats de 1951 et ceux qui ont suivi à l'Assemblée nationale, en 1953, j'aurai clos le cycle devant vous.

Ce qui nous importe à nous, et je dirai à nos collègues du Palais-Bourbon, c'est de reconnaître qu'il y a eu, par l'écoulement du temps, par la mesure que nous avons apportée dans nos désirs, aussi bien que par notre sincérité, une égale compréhension.

Mais aujourd'hui, comment se pose le problème devant nous ? Tout d'abord, avant de manifester notre volonté, il faut que vous mesuriez ensemble le champ d'exercice dans lequel elle peut jouer.

Pour cette œuvre et ce travail de prospection, nous ne pouvons pas avoir un guide plus précieux que le rapport de M. Gilbert-Jules. Tout à l'heure, je me suis permis de l'interrompre, et je le renouvelle: travail solide par l'unité de son information, par les analyses aiguës qu'il a su vous donner des textes comparatifs, et j'oserais dire par le thème incisif de ses conclusions.

De ce rapport, un des lieux topiques c'est lorsqu'il vous présente — et cela vous intéresse, puisque vous allez le voter finalement — l'inventaire des hypothèses qui sont offertes à votre examen. Je crois que c'est dans les pages 11 et 13 du rapport. Vous y voyez de quelle façon et comment vous allez finalement vous décider. J'abrège et je vais tout de suite à la fin: De telle sorte que nous voterons probablement un texte qui soit non conforme à celui qui nous est transmis par l'Assemblée nationale. Alors, mesdames et messieurs, retenons-le bien, ce qu'il nous faut, c'est obtenir une majorité des trois cinquièmes, de telle sorte que l'Assemblée nationale trouve ce texte suffisamment acceptable pour le revêtir à son tour d'une majorité des trois cinquièmes.

M. Georges Pernot. Très bien!

M. Marcel Plaisant. Si nous ne l'avions pas, il lui serait loisible, rejetant notre texte principal, d'adopter aux deux tiers des voix un texte de compromis qui, permettez-moi de vous le dire, serait fait à notre détriment, c'est-à-dire que l'on n'accepterait qu'une partie de nos amendements.

Tel est le thème qui vous est proposé. Si vous sortez de ce thème — c'est là la porte étroite, hélas! que je suis obligé de dresser devant vous, mes chers collègues —, alors il faudrait envisager le referendum.

Eh bien, je vous le dis, de toutes les solutions, celle-ci doit être évitée à tout prix, elle est proprement détestable et délétère.

M. Georges Laffargue. Très bien!

M. Marcel Plaisant. Du referendum ne peuvent sortir qu'obscurité, erreur et confusion (*Murmures sur quelques bancs supérieurs du centre*), sans possibilité d'examen, sans avoir aucune clarté dans les idées qui vous sont proposées.

En effet, vous avez non seulement devant vous — et là je demeure persuadé que vous avez de la mémoire — le souvenir du 13 octobre 1946 où la Constitution a été adoptée par un tiers des voix du peuple français, avec 33 p. 100 d'abstention. Mais encore, songez bien à côté de cet exemple aux difficultés accrues qui seraient proposées au corps électoral si un ministre quelconque pouvait se targuer de rédiger le texte précis proposé au referendum. En vérité, c'est vouloir jouer contre la vérité et c'est vouloir donner passage, je dirai, non pas au mensonge — étant fort respectueux —, mais à la perfidie, car toutes sortes de problèmes étrangers à la revision constitutionnelle seraient évoqués dans ces réunions, de telle sorte que, pour clore sur ce sujet, je vous dirai en toute franchise que c'est de toute façon la solution à éviter.

J'entends que certains pourront mettre en doute — c'est un argument facile — le sentiment du respect de la démocratie chez quelqu'un qui vous tient ce langage abrupt et dépouillé d'artifices. A quoi je vous répliquerai que, autant le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier une partie de son autorité — pour reprendre l'expression de Montesquieu —, autant il est inhabile, comme il nous l'a prouvé, autant il est non préparé à l'option des textes législatifs ou d'un texte constitutionnel.

M. Ernest Pezet. C'est très vrai, c'est très juste!

M. Marcel Plaisant. Par conséquent, vous êtes aujourd'hui, le champ ayant été dégagé à vos possibilités, vous êtes aujourd'hui devant l'obligation de prendre parti dans des conditions limites, qui soient ainsi conçues qu'elles puissent répondre à vos désirs, mais qu'elles soient acceptables par l'autre Assemblée.

Sur le renforcement des pouvoirs publics, vous venez d'entendre deux orateurs éminents, le rapporteur de la commission et le rapporteur pour avis M. de La Gontrie, qui a parlé au nom de la commission de la justice. Pour ce qui concerne, sans aucun doute, le renforcement du pouvoir exécutif par le régime des convocations éventuelles, par le régime de la majorité constitutionnelle en censure et en confiance, de toute façon il n'apparait pas, et je l'espère, qu'il y ait un sujet de divergence important entre cette assemblée et l'Assemblée nationale.

Je dirai même mieux: ceux d'entre vous qui ont eu le bonheur de lire le rapport de M. Gilbert-Jules ont vu non seulement que le texte qui est proposé pour ces différents articles est d'une plus grande précision juridique que celui qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale, mais j'irai même jusqu'à oser de me dire que, par un artifice qui fait honneur à ses auteurs, c'est vous, membres de la commission du suffrage universel, qui avez été aptes par vos travaux, par votre précision, à restituer d'une façon plus fidèle encore ce qu'était la pensée de l'Assemblée nationale elle-même, de telle sorte que, comme un réflecteur ou comme un miroir, vous lui renverrez, par un rayon, sa propre pensée pour qu'elle soit adoptée. (*Marques d'approbation.*)

Mais, sur les réformes qui sont proposées, je demeure certain que beaucoup d'entre vous sont encore capables d'être sceptiques et, à vrai dire, lorsque nous réformons le pouvoir exécutif, si vous faites, d'une façon apurée, le bilan de l'ensemble de ces textes, vous voyez qu'il n'y en a qu'un sur lequel il puisse y avoir une divergence, c'est la substitution de la majorité des suffrages exprimés à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée, soit pour la censure, soit pour l'approbation et la confiance du Gouvernement. Sur ce point encore combien il est précieux — je me défends de flatteries excessives qui en diminuent le prix — mais combien tout de même il est précieux de relire le rapport de M. Gilbert-Jules qui tend à faire cette démonstration, qu'il a renouvelée tout à l'heure à la tribune, que c'est à l'Assemblée nationale les rapporteurs les plus qualifiés, les membres les plus écoutés de la commission du suffrage universel qui ont eux-mêmes proposé la substitution de la majorité des suffrages exprimés à la majorité absolue, de telle sorte que, là encore, je dirai que si vous prenez et si vous demandez la majorité des suffrages exprimés, vous serez des interprètes d'un sentiment qui a été prévalent à l'Assemblée nationale, si vous consultez ces organes qui ont eu la prétention d'être des organes de propulsion dans ce sens.

Néanmoins, si nous les votons — et nous les voterons certainement, car en dehors de ce qui concerne les rapports des deux Assemblées le renforcement du pouvoir exécutif est un des plus graves — je vous prie de croire que c'est certainement avec une part de croyance idéale et sans être trop convaincu de leur efficience absolue, mais nous voulons nous défendre de rien faire qui ne soit propice au renforcement du pouvoir exécutif et du Gouvernement qui se trouve en place à un moment déterminé, lorsqu'il représente, s'il représentait, la majorité de l'Assemblée nationale, ce dont nous aurions le plus vif désir et ce qui existerait s'il y avait un autre mode de scrutin, car à l'heure où nous parlons, jamais, je puis vous le dire, et vous en avez eu l'expérience par les débats qui se sont déroulés ici, jamais vous n'avez conçu un tel besoin d'un gouvernement fort, j'entends d'un gouvernement dans les conférences internationales qui soit capable de parler de pair à égal avec les autres gouvernements. Cette autorité du gouvernement dans les conférences internationales, elle ne dépend ni des questions de hiérarchie et de préséance, elle dépend d'un rapport de forces, c'est-à-dire de ces assises solides que l'on suppose, que l'on devine, que l'on sent derrière un gouvernement qui s'offre pour représenter la France.

C'est là un point essentiel et il n'est pas douteux que si nous voulions aller plus loin, il faut tout de même le dire à cette tribune, et si nous voulions vraiment fonder les moyens

d'un gouvernement fort, il faudrait aller au delà de ces revisions constitutionnelles qui ne nous apparaîtraient ici que comme un jeu de marqueterie législative. Il faudrait d'une façon résolue bannir la représentation proportionnelle, oui, avoir le courage de trouver n'importe quelle forme — je suis un esprit libéral et objectif, je comprends les désirs de chacun — trouver n'importe quelle forme de restituer des représentants qui fussent les élus d'une majorité, c'est-à-dire des hommes (*Vifs applaudissements au centre et à droite*), qui soient eux-mêmes libérés des entraves des partis, des comités et des coteries, qui soient capables d'accéder au Parlement et de dégager une majorité sur laquelle s'appuiera un gouvernement, que ce gouvernement lui-même soit homogène dans sa composition, et que, lorsqu'il prend une position dans le domaine international, il ne sente pas, pour ainsi dire, à la cantonade, ceux qui sussurrent qu'enfin il n'est peut-être pas le maître, et qu'il en est d'autres plus qualifiés, des éminences grises, qui soient susceptibles de venir surpasser son opinion, de venir ruiner les décisions qui sont prises devant des représentants étrangers.

C'est pourquoi, ce doute émis, j'espère cependant, et nous ferons dans cet esprit le vote utile pour que, selon une parole que je répéterai une fois de plus, le pouvoir exécutif soit restitué dans son intégrité.

Ah! nous voici maintenant au sujet qui, de tous, est forcément le plus aigu, parce qu'il vous touche dans votre pratique de chaque jour, celui de la procédure et des moyens d'établir, selon les articles 14 et 20, le domaine de votre initiative législative et la part qui vous est dévolue dans cette confection des lois que j'ai placée au frontispice de mes explications.

Eh bien, pour examiner ce problème, si vous le voulez bien, faisons le départ entre ce qui nous unit et ce qui nous divise, j'entends ce qui nous unit par rapport à nos interlocuteurs de l'Assemblée nationale. Ce qui nous unit c'est certainement la volonté d'apporter une collaboration plus étroite dans l'élaboration législative puisque aussi bien, ne l'oublions pas, retenons-le, l'Assemblée nationale a voté l'égalité d'initiative entre les deux chambres du Parlement et elle a admis le principe de la navette.

Qu'est-ce qui nous divise maintenant ? Cherchons ce qui nous divise. Ce qui nous divise, c'est le jeu de la majorité des suffrages exprimés désiré par l'Assemblée nationale ou bien au contraire la majorité absolue des membres composant l'Assemblée, qu'on a très improprement appelée ainsi. Il est déjà impropre de parler de majorité absolue — ce n'est pas le sens exact du mot — mais il est encore impropre de venir dire majorité simple ou majorité qualifiée, c'est la majorité des membres composant l'Assemblée.

Je voudrais tout d'abord, par honneur pour mes amis de l'Assemblée nationale, dissiper une compréhension erronée de cet article de la législation qui a été maintenu et dont on a donné un travestissement dans les intentions et dont on a faussé le principe. Tout d'abord ce n'est pas une arme, comme on l'a dit. Je bannis de mon langage le terme d'arme. Il n'y a pas d'arme et il ne peut pas y en avoir de la part d'une chambre du Parlement à l'égard de l'autre chambre. (*Marques d'assentiment.*) Cela ne peut pas exister. Nous sommes des serviteurs du pays au même degré.

D'autre part, je ne crois pas, voyez-vous, que cette majorité des membres composant l'Assemblée ait pu être considérée comme un obstacle et je me plains qu'elle ait été, tour à tour, invoquée comme une force ou comme une faiblesse.

A vrai dire, si vous considérez ces membres disjoints dont se compose cette pauvre constitution de 1946, c'est un des seuls points, c'est même le seul point, à y réfléchir, qui établisse une liaison entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République.

Oui, je dis une liaison, je dis même un lien, c'est-à-dire un moyen d'établir une solidarité entre les votes des deux assemblées; de telle sorte que je dirai que bien plutôt que de voir dans cette majorité des membres composant l'assemblée, cette grande majorité, bien plutôt que d'y voir un instrument de discorde, j'y verrai, moi, la consécration possible d'une concorde, j'y verrai même une sorte de contention pour le bien public, une occasion pour les deux assemblées de se manifester ensemble dans une occasion solennelle.

C'est pourquoi je n'accepte pas que l'on en fasse ici, comme dans une autre enceinte, je l'ai trop souvent entendu, la cause d'un dissentiment entre nous. De toute façon — et c'est là que le rapport de M. Gilbert-Jules offre, je vous prie de le croire, toute son efficacité — ne peut être recevable et ne saurait être adopté par vous le texte de l'article 20 tel qu'il vous a été transmis par l'Assemblée nationale. Si vous prenez ce texte de l'article 20 tel qu'il vous a été transmis, dans le délai de cent jours à partir du moment où le texte d'une loi est transmis par l'Assemblée nationale au Conseil de la République, vous êtes tenu de vous prononcer, ce qui est naturel. Mais si vous ne vous prononcez pas, il est loisible à l'Assemblée nationale de prendre un texte nouveau, de prendre un texte qui ne comporte que partie de vos amendements, que dis-je ? de prendre un texte qui n'a jamais été proposé aux suffrages ni à la discussion de votre assemblée.

De telle sorte que je clorai, si vous me permettez, cette discussion d'un mot: vanité que cette navette! Ce n'est qu'un mot ou une image qui vous est présentée, mais qui n'apporte rien de réel puisque, si vous adoptiez l'article 20 tel qu'il est transmis, l'Assemblée nationale aurait le droit d'arrêter la navette à n'importe quel moment et, s'il m'est permis de poursuivre cette métaphore, l'Assemblée nationale pourrait couper le fil de trame et tendre le fil de chaîne, à elle toute seule, à son caprice. Et alors, le texte qui est destiné aux citoyens, et dont ils ont à bénéficier ou à souffrir, ne serait pas tissu de la volonté des deux Assemblées, c'est-à-dire tissu de la croisée de la trame et de la chaîne, mais au contraire un texte qui serait le résultat d'un effort de traction violent de l'Assemblée nationale sur le fil de la chaîne.

Eh bien, je me permets de vous dire — et la démonstration en a été faite déjà par M. Gilbert Jules — que certainement l'Assemblée nationale n'a pas voulu cela. Elle ne l'a certainement pas voulu, car elle a été probe, elle a déclaré qu'elle désirait le concours des deux Assemblées pour l'élaboration de la loi, elle a déclaré qu'elle tiendrait compte de votre lecture. De telle sorte que, de toute façon, vous ne pouvez pas accepter le texte qui vous est aujourd'hui proposé. Car s'il existait, on peut dire que la loi qui en résulterait serait une loi qui, au lieu de comporter la navette, serait l'absence de transport entre le Palais du Luxembourg et le Palais-Bourbon de ce tissu de la loi et qu'elle ne deviendrait plus que l'objet du caprice d'une seule Assemblée.

Ce n'est pas ce que l'Assemblée nationale a voulu, au contraire. C'est pourquoi la commission du suffrage universel vous propose un nouveau texte, qui est de transaction. De ce texte, qui va être l'objet — je ne veux pas anticiper — d'un débat d'exégèse sur chacun de ses mots, lorsque vous passerez à la discussion des articles, je voudrais simplement donner une vue générale que je vous prie de retenir.

De ce texte, proposé par la commission, je louerai l'habileté. D'abord, c'est de composition courtoise que d'avoir repris une partie du texte de l'Assemblée nationale. Ensuite, dans les termes, d'avoir pour ainsi dire rendu nécessaire ce qui est tout, la troisième lecture. En effet, si nous voulons une navette sérieuse, il faut, de toute évidence, que revienne à nouveau notre pensée devant l'Assemblée nationale. C'est dans cette prise en charge de nos idées et de nos corrections que réside vraiment l'effort de collaboration législative.

De ce texte, je voudrais faire une autre remarque que je vous prie de retenir. Il doit être — ceci est grave, mesdames, messieurs — accepté par vous dans son indivisibilité. Ou bien vous acceptez le texte tout entier, avec ses réserves, avec ses garanties; alors, vous avez institué un commencement de navette profitable. Ou bien vous supposez que l'Assemblée nationale ira décomposer ce texte et, dans le cas, je ne serais pas décidé, nous ne serions pas décidés à abandonner quelques-uns de nos droits tels que la majorité absolue des membres de l'Assemblée, qui est inscrite au deuxième paragraphe de l'article 20 et qui demeure non pas une arme, mais une sauvegarde de l'intérêt public. Cette sauvegarde, je tiens à le dire, si jamais le texte de l'article 20 devait être dépecé, décomposé, alors que je le tiens pour indivisible, acceptable dans son entier, monsieur le rapporteur...

M. le rapporteur. Bien sûr!

M. Marcel Plaisant. J'aime votre répétition et votre approbation. Si jamais ce texte venait à être décomposé, nous, nous n'accepterions jamais de renoncer à la majorité absolue des membres de l'Assemblée.

Singulièrement, je tiens à appeler votre attention sur ces deux points finaux, dans deux hypothèses.

Tout d'abord je tiens à dire que cette majorité que l'on dit constitutionnelle, cette majorité de tous les membres composant l'assemblée, difficile à obtenir, elle est inéluctable dans deux cas: 1° lorsqu'il s'agit de la défense des libertés communales et départementales dont vous êtes institués les défenseurs par l'article 6 de la Constitution. (*Marques d'approbation.*)

C'est un chapitre qui n'est pas vain. Je ne suis pas dans le domaine de l'empyrée. Tous les jours vous êtes au spectacle de l'Etat qui a des entreprises sur la liberté des départements et communes. Vous êtes tous des administrateurs des communes, vous êtes en grand nombre des présidents de conseils généraux importants et vous savez quelle est la gravité des intérêts qui se trouvent engagés et que soudainement vous vous trouverez devant un mur, un obstacle par la volonté de l'Etat qui intervient et qui vient obruer toutes les fondations, toutes les créations individuelles et libérales par l'entremise de ces offices et de ces comités. Lorsqu'il s'agit de ces libertés dont vous êtes institués les défenseurs en vertu de l'article 6 on peut dire que vous avez une obligation quasi constitutionnelle de garder votre majorité spéciale prévue à l'article 20.

Il est un deuxième point sur lequel je pense, avec beaucoup de mes amis, que nous devons maintenir cette majorité, c'est lorsqu'il s'agit de la ratification des conventions internationales. Ah! pour la ratification des instruments diplomatiques, j'ai toujours pensé, depuis trente ans que je siège dans les assemblées, qu'elle était si grave que le texte qui nous était soumis requérait de notre part la plus vive attention! Mais aujourd'hui, je peux dire que je le pense avec une angoisse accrue. Dans un temps où je vois des ministres qui se permettent de proposer des traités à notre examen, et qui viennent assurer que ces traités, qu'ils ont revêtus de leurs signatures, c'est la France qui ne peut pas se déjuger, comme si la France avait jamais jugé, et qui viennent assurer d'autre part que la signature de la France ne peut pas être protestée — employant, véritablement par un abus, une impropriété de termes, une locution bancaire qui ne convient pas à la souveraineté nationale — quand je suis devant ces deux phénomènes, je vous dis: il est indispensable que, pour la ratification d'un traité diplomatique, lorsqu'un doute subsiste, il y ait la possibilité de faire intervenir cette majorité. Mais je vais prendre un exemple.

Supposez que le traité instituant la communauté européenne de défense — sans anticiper et sans vous laisser paraître mon sentiment — puisse être adopté, lui qui comporte des renonciations de souveraineté, des abandonnements, une emprise singulière sur la Nation française, sur son tréfonds, supposez que ce traité soit adopté à une majorité quelconque, c'est-à-dire une majorité de suffrages exprimés, sachez-le, qui comportera peut-être plus d'un tiers d'abstentions et un tiers d'opposants — c'est une hypothèse — quelle autorité aura un tel traité devant vous ? Quelle autorité aura-t-il dans le pays ? N'estimez-vous pas que devant une gravité qui vous est ainsi surchargée sur l'esprit, et qui équivaut à une oppression mentale, pour ainsi dire, vous avez le devoir de maintenir en tous les cas, si nous n'avions pas satisfaction sur un texte de compromis — je le dis sous réserve — nous aurions le devoir de maintenir notre majorité pour faire respecter la volonté du suffrage universel.

Dans ce cas-là, je vais alors, si vous me le permettez, revenir à mon premier propos; dans une telle hypothèse, exiger la majorité des membres qui composent l'Assemblée, ce n'est pas une entrave vis-à-vis de l'Assemblée nationale, c'est une sauvegarde, c'est une aide que nous lui apportons, c'est une facilité et vous trouvez si bien dans ce texte qui a été tant discuté, les moyens, au contraire, de réunir la concorde des deux Assemblées.

Ceci, voyez-vous, sera mon propos final, si bien que je m'adresse cette fois-ci dans une exhortation suprême à mes collègues, à mes amis de l'Assemblée nationale. Au moment où nous les invitons à aborder cette dernière phase de la revision constitutionnelle, je leur demande de la prendre dans un intérêt commun — je suis sûr qu'ils en sont pénétrés — mais aussi dans un sentiment de confiance à notre égard et je les adjure de croire que, pour nous, cette revision ne saurait en toute hypothèse et en aucune façon être une récupération quelconque de droits, avoir figure soit d'une leçon, soit d'un gage, soit d'une revanche.

D'abord, il n'y a pas de revanche sur le passé; il n'y a pas de gage contre des avantages quelconques; il n'y a pas, il ne saurait y avoir, surtout, une leçon!

Nous devons être les uns et les autres devant la vie, devant les exemples qu'elle nous propose, d'une infinie modestie et, dans le cas, d'une capacité de compréhension et d'une faculté de réception à l'opinion d'autrui. Mais en revanche, qu'ils soient bien convaincus que dans notre pensée à nous, ici, membres de ce Conseil de la République, nous sommes les premiers — et je dirai même ceux qui sont les héritiers et peut être les représentants d'une tradition sénatoriale de plus de 25 ans — nous sommes les premiers à reconnaître la primatie de l'Assemblée nationale.

Sans doute, c'est à elle qu'appartient la direction de la politique générale du pays par le contrôle du pouvoir exécutif, par le jeu de la responsabilité ministérielle. A elle appartient aussi cette mission, je dirai plus émouvante, d'interpréter la volonté du peuple français. Ah! Ah! l'interpréter sans doute, mais aussi la guider, aussi peut-être la réfréner dans ses désirs et dans ses égarements.

C'est là une haute mission qui incombe à nos collègues de l'Assemblée nationale. En ce qui nous concerne, nous n'avons qu'un désir, c'est d'être plus proches d'eux et de pouvoir arriver à une œuvre utile. Qu'ils soient bien convaincus que dans l'heure où ils nous concèdent, où ils nous reçoivent, où ils nous convient à une œuvre de collaboration législative, ils ne cèdent en rien une parcelle de leur souveraineté. Je dirai mieux, en répartissant la charge de cette souveraineté, de cette collaboration législative, ils en amortissent le poids et ils permettent de la faire plus volontiers accepter. C'est peut-être utile dans le temps où nous sommes.

Songez qu'aujourd'hui plus que jamais peut-être nous sommes jetés en proie et en vindicte à tant de critiques acerbes contre le Parlement. Songez que cette frondaison touffue et exubérante des lois rencontre parfois des coups de hache de bûcherons aveugles et que tous les jours, hélas! je crains qu'entre l'Etat légal et le pays réel ne viennent s'agrandir et s'entrouvrir des abîmes plus profonds. N'est-ce pas l'heure d'intervenir au contraire, n'est-ce pas de notre part faire, je dirai un acte de courage en participant à l'œuvre législative et n'est-ce pas de la part de l'Assemblée nationale, elle aussi, faire un acte de prudence et de reconnaissance en acceptant notre collaboration ?

Les Français, vous le savez par votre expérience quotidienne, attendent tout de l'Etat. Les Français estiment que le secours des lois doit venir à leur infortune dans toutes les hypothèses, mais les Français ont une soif des lois qui soient bien délibérées, qui soient bien appropriées à chacune de leurs situations. N'est-ce pas un premier devoir qui nous incombe ?

Dans une des phrases les plus émouvantes que Thucydide prête à Périclès, dans un discours prononcé le soir des victoires du Péloponnèse, il lui fait dire que « l'orgueil du citoyen athénien, c'est d'être un homme libre et d'obéir à de justes lois. » Eh bien! mes chers amis, les heures tragiques que nous avons vécues, il y a dix ans, nous ont montré que les Français avaient toujours la même passion de la liberté. Sachez, vous, leur trouver de justes lois. (*Vifs applaudissements au centre, à gauche et à droite. — L'orateur, en regagnant sa place, est félicité par ses amis.*)

Plusieurs voix au centre et sur divers bancs. Suspension!

M. le président. J'entends proposer la suspension. L'Assemblée voudra sans doute interrompre ses travaux pendant quelques instants ? (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante minutes, est reprise à dix-huit heures vingt minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Debré.

M. Michel Debré. Mes chers collègues, quand je me souviens de l'ardeur avec laquelle était évoquée, prévue et souhaitée la revision de la Constitution, il y a quatre ou cinq ans, et quand j'étudie la proposition qui nous est transmise par l'Assemblée nationale, il faut dire la vérité et, sans jeu de mot, notre collègue Marcilhacy l'a fort bien exprimée, nous tombons de très haut. (*Sourires.*)

Par rapport à ce qui était espéré, par rapport à ce qui était promis aux électeurs, par rapport à ce qui demeure conforme aux nécessités nationales, la première opinion qui doit être émise et répétée s'exprime ainsi: comme c'est peu, comme c'est insuffisant!

L'idée de base de toute réforme — nous ne cesserons jamais de le dire — c'est de sortir du régime d'assemblée pour tenter de revenir à un authentique régime parlementaire.

Quitte à froisser certains d'entre vous, mes chers collègues, j'estime que cela ne signifie pas le retour aux lois de 1875. Certes, les constituants de la Troisième République avaient cru, avaient voulu, avaient espéré établir un tel régime. Mais ils avaient échoué et, à la veille de la guerre, la République n'était déjà plus qu'une caricature informe du régime parlementaire. Nous assistions déjà — souvenez-vous-en — à l'omnipotence d'une assemblée, à la disparition de l'autorité

et de la stabilité gouvernementales. L'erreur des constituants de 1946 a été de poursuivre, d'une manière fâcheuse, une dévaluation politique que l'entre-deux guerres avait commencée et déjà menée loin. Cette constitution nous a engagés dans la plus mauvaise des voies, celle qui conduit au spectacle que nous avons depuis quelques années: une assemblée toute puissante, non pas seulement à l'égard de la seconde Assemblée, mais, ce qui est plus grave, à l'égard du Gouvernement, de l'Etat, de l'administration et de la justice, une Assemblée intervenant par ses commissions dans tous les domaines et réduisant le Gouvernement au rôle d'un commis, bien souvent silencieux. Comme, au surplus, à cette mauvaise Constitution a été ajoutée et maintenue une loi électorale qui a tué toute majorité, nous en sommes réduits à cette forme curieuse de ministères divisés en eux-mêmes, composés de représentants de partis politiques opposés devant le Parlement et devant l'opinion, tant et si bien que la République, le monde entier le sait, n'est plus guère gouvernée.

Ce n'est pas parce que nous avons des amis au Gouvernement que nous devons être indulgents. Non seulement l'Etat républicain mais la France, sachons-le bien, ne pourront longtemps supporter le régime dans lequel nous vivons. En toute hypothèse, ce régime ne pourrait continuer; mais, à l'époque de dure concurrence, sociale à l'intérieur, politique à l'extérieur, il nous condamne à une impuissance qui nous fera juger sévèrement par l'Histoire. La seule attitude à prendre face à notre système politique, c'est celle de la révolte.

Des hommes excellents, qui ont été choisis parce qu'ils n'ont jamais cessé de défendre une claire volonté de réformer l'Etat, que ce soit vous, monsieur le ministre, que ce soit vous monsieur le président de notre commission du suffrage universel, ou vous, mon cher rapporteur, que ce soit le président de la commission du suffrage universel à l'Assemblée nationale, estiment dans l'ensemble qu'un pas est fait, par cette réforme qui nous est présentée, vers un régime parlementaire.

Je veux bien les suivre; je veux bien accepter de dire qu'un pas sera franchi. Mais, ne nous faisons pas d'illusions: nous faisons un pas là où il faudrait en faire cent!

Vous avez écouté l'excellent rapport de notre collègue M. Gilbert-Jules, mais il ne m'en voudra pas si je lui dis qu'il est difficile de se contenter de l'analyse du texte telle qu'il l'a faite. Il faut faire une synthèse et juger.

Cette Assemblée nationale toute puissante accepte, dit-on, quelques limites à son autorité. Elle prévoit le droit, pour le Gouvernement, de signer un décret de clôture. Elle limite son droit d'être convoquée hors la volonté du Gouvernement. Elle donne à notre Assemblée le droit d'étudier en première lecture certains projets de loi, voire certaines propositions émanant de nous-mêmes. Elle prévoit une navette entre les deux Assemblées. Elle envisage de ne pas condamner le gouvernement à disparaître le jour où il pourrait décider la dissolution de l'Assemblée. Voyons bien la portée de ces limites et le seul reproche, peut-être, que je ferai à notre excellent rapporteur, c'est d'avoir habillé de vêtements splendides des réalités qui sont assez pauvres.

Est-ce une vraie réforme que celle qui exige une demande signée de la moitié des députés — et non pas seulement du tiers — pour obtenir la convocation de l'Assemblée nationale ? Petite réforme, en vérité.

Donner aux sénateurs le droit de discuter en première lecture des projets ou des propositions, est-ce vraiment l'assurance d'une future grande autorité morale ? Je ne répondrai que par un exemple. Il y a bientôt un an, cette assemblée, à la quasi-unanimité, a demandé au Gouvernement d'étudier dans quelle mesure l'organisation de l'Union française est compatible avec une certaine politique de l'Europe. Nous n'en demandions pas davantage, mais, depuis un an, ni l'Assemblée nationale ni le Gouvernement ne se préoccupent de ce problème fondamental et ne répondent à notre vœu quasi unanime. En vertu de quoi, ce qui nous est refusé depuis un an pour des textes moins importants, nous sera donné demain ?

On nous dit que le Gouvernement va pouvoir éviter la permanence de l'Assemblée nationale, car on lui rend le droit, par le décret de clôture, de mettre un terme à la session ordinaire de l'Assemblée nationale! Mais au bout de combien de temps ? Au bout de sept mois, les interruptions de moins de dix jours ne comptent pas. C'est, au surplus, le droit donné au Gouvernement de passer des vacances tranquilles du 15 août au 15 octobre. (*Sourires.*)

Quant à dire que la dissolution serait désormais dans nos mœurs, parce que, désormais, ce n'est pas le président de l'Assemblée nationale qui viendra prendre la place du président du conseil, c'est oublier que ce qui rend difficile la dissolution c'est bien davantage les conditions mises au droit du Gouvernement de renvoyer les députés devant les électeurs.

Sans doute — c'est là l'élément essentiel, en ce qui nous concerne — on cherche à établir ce qu'il est entendu d'appeler une navette. Contre cette navette, il est entendu que nous abandonnerions les dispositions relatives à la majorité absolue.

Voilà qui nous mène à la réflexion suivante: en face de ces faibles limites que l'Assemblée nationale envisage d'accepter, voyons les facilités qu'elle se donne. Dans son esprit ou dans celui d'un trop grand nombre de députés, la disparition de la majorité absolue — notre collègue M. de La Gontrie a eu raison de le montrer — c'est, dans une large mesure, le désir de supprimer ou d'atténuer le pouvoir politique de la seconde assemblée, en en faisant un organisme chargé d'améliorer les textes législatifs, un point c'est tout. Une thèse a été soutenue, qui tend à dire que le contrepoids du Sénat est un mythe. Voilà qui est inexact. Le rôle du Conseil de la République n'est pas seulement d'améliorer les textes de loi. Dans le système qui est le nôtre, il est aussi de participer à l'exercice du pouvoir politique. Dans les régimes parlementaires, où il y a entre le Gouvernement et la première chambre, un meilleur équilibre des droits, comme en Grande-Bretagne, par exemple, il est normal que la deuxième assemblée voie son rôle s'effacer et devenir simplement celui d'un bon technicien de la loi. Mais le système français — et on ne nous propose pas, malheureusement! de le modifier — fait que c'est à l'intérieur du Parlement que reposent à la fois le pouvoir et sa mesure. Les droits du Gouvernement sur l'Assemblée sont secondaires et mineurs. L'Assemblée nationale est souveraine. La seule manière d'éviter l'excès de cette souveraineté, c'est de donner à une seconde chambre, également membre du Parlement, des droits politiques qui permettent d'éviter les excès d'une assemblée unique. Il faut donc bien voir, non pas seulement dans notre intérêt — comme il a été dit, c'est peu de chose — mais dans l'intérêt du système tel qu'il fonctionne aujourd'hui, qu'il est indispensable que la seconde chambre du Parlement ne soit pas réduite au rôle de préciser des textes de loi, mais elle doit également avoir, dans l'intérêt de la République, un pouvoir politique.

Cela est d'autant plus important que l'Assemblée nationale prévoit la suppression d'une des limites actuelles: le texte qui impose une majorité spéciale pour l'investiture du président du conseil.

On comprend bien — et M. le rapporteur les a très clairement exprimées — les raisons de cette modification. Nous avons tous dans l'esprit, même si notre mémoire est brève, le ridicule des crises ministérielles qui se déroulent comme une forme moderne de la tragédie classique, une mauvaise tragédie d'ailleurs, où le dénouement ne peut arriver qu'au cinquième acte, si bien que, par conséquent, pour quelques malheureux les actes précédents ne se terminent pas. Mais la disparition de la majorité absolue n'aurait de sens que si, en même temps, le Gouvernement était armé de nouveaux droits. Le texte qui nous est présenté, il faut y réfléchir, laisse le Gouvernement désarmé et le ridicule de la majorité absolue vainement recherchée pendant des semaines va laisser place à quoi ? Il va laisser place peut-être — voyons bien le risque qui est devant nous — à des gouvernements qui seront moins assurés de leur vie, moins assurés de leur autorité car ils émaneront d'une minorité de faveur. La règle de la majorité absolue dans le système constitutionnel de 1946 où le Gouvernement n'a aucun droit vis-à-vis de l'Assemblée, était une limite qu'il peut être dangereux d'enlever alors que, d'autre part, on ne donne pas au Gouvernement les droits très fermes qui lui permettraient de ne pas être à la disposition de l'Assemblée. C'est là une conclusion qu'il est bon de mettre en lumière. Quand on se refuse de toucher à la cause essentielle de la faiblesse gouvernementale, c'est-à-dire notamment le régime électoral, l'absence de droit de dissolution, la non-organisation des rapports entre Parlement et Gouvernement, quand on se refuse de toucher à ces causes essentielles de notre faiblesse, on risque d'aller de Charybde en Scylla.

Mes chers collègues, votre commission a beaucoup travaillé. Maintenant, après quatre ou cinq ans de mandat, quand on dit qu'une commission a beaucoup travaillé, je sais ce que cela signifie ! Le président, le rapporteur et éventuellement un ou deux auteurs d'amendements ont beaucoup travaillé et les autres commissaires, dont en l'espèce je suis, ont assisté avec sympathie et intérêt au fruit de leur effort.

M. Georges Laffargue. Ne soyez pas si modeste! Vous pouvez donner des conseils!

M. Michel Debré. Je n'ai été ni président, ni rapporteur et je demeure dans la ligne de la vérité. Les discussions au sujet de

l'article 20 ont fait travailler le président, le rapporteur et nous avons assisté au résultat de leur effort.

On ne dira jamais assez que dans cet effort sur l'article 20, ce que nous entendons, c'est défendre les droits d'équilibre du Parlement et non pas seulement les droits des sénateurs.

Quand nous nous posons la question de savoir si la majorité absolue doit être maintenue, ce n'est pas la recherche d'un vain privilège. Ce que nous entendons, c'est de savoir si, dans certains domaines fondamentaux, une assemblée qui a le droit, autant que l'autre, d'avoir son mot en matière politique, pourra le faire entendre. Est-ce à dire qu'il faille maintenir la majorité absolue ? A titre personnel, je dis ce que je pense: je ne le crois pas. Mais à une condition, qui doit être très précise. Si, par le système nouveau, la durée des discussions entre les deux Assemblées est assez longue, si la procédure envisagée oblige l'Assemblée nationale à examiner notre avis, si l'Assemblée nationale est dans l'obligation d'examiner plus de deux fois un texte que nous aurons refusé, et si le système de délai est tel qu'il mette, en cas de désaccord, le Gouvernement dans l'obligation d'arbitrer, on peut dire qu'à ce moment-là l'abandon de la majorité absolue est compensé par une anticipation du Conseil de la République à la vie politique.

C'est pourquoi, nous ne pouvions admettre le texte voté par l'Assemblée nationale. C'est pourquoi, nous avions de très graves objections au texte cependant amélioré présenté par le rapporteur. C'est pourquoi, nous avions souhaité — et nous souhaitons encore — que dans certains cas rares et exceptionnels, mais qui touchent au fond de la vie politique de ce pays, la notion de majorité absolue puisse, le cas échéant, être rétablie. Mais le texte nouveau de la commission, répondant à ces conditions de durée, d'examen réel par l'Assemblée, de prolongations de délai qui mettent le Gouvernement dans l'obligation d'intervenir, quand on l'examine impartialement, maintient les pouvoirs politiques du Conseil de la République. C'est pour cela qu'au moins à titre personnel je suis décidé à l'accepter.

M. Georges Pernot. Très bien !

M. Michel Debré. Mais il est bien entendu que cette acceptation est liée à un texte qui fixe ces conditions très précises et que nous ne pourrions pas accepter les systèmes trop rapides de navette ni l'arbitraire laissé à l'Assemblée de modifier les textes ou de raccourcir excessivement les délais.

Ce que nous attendons du Gouvernement, c'est l'engagement de défendre un système qui respecte les droits politiques du Conseil de la République et l'engagement d'écarter une éventuelle volonté de l'Assemblée nationale de revenir à son texte primitif.

Mais je crois que nous avons, justement parce que nous sommes une assemblée politique, le devoir de dire autre chose, et je le dis: cette revision constitutionnelle est tout à fait insuffisante. Je sais bien, monsieur le ministre, que vous le pensez. Je sais aussi que, dans l'Assemblée nationale, beaucoup le disent.

Cependant, je suis un peu effrayé de la tendance d'esprit que j'observe. On nous dit: quand vous aurez achevé cette revision constitutionnelle, il ne sera plus besoin de toucher aux institutions fondamentales; il suffira de modifier les méthodes et les mœurs parlementaires. Certes, ces méthodes et ces mœurs ont leur importance, mais les projets dont la presse s'est fait l'écho sont assez inquiétants. Quand on nous dit, par exemple, qu'une réforme qui doit compléter celle qui nous est présentée est celle de développer la procédure des lois adoptées sans débat ou de faire en sorte que les textes qui auraient une certaine majorité en commission pourraient être envoyés au Conseil de la République sans discussion devant l'Assemblée nationale, on ne se rend pas compte qu'on nous prépare des remèdes pires que le mal. Un tel système qui tend à donner aux commissions le droit de se substituer à l'Assemblée ou qui aboutit à supprimer les débats pour un texte sans réserve du seul accord de la commission, c'est, en vérité, développer le système du gouvernement d'assemblée, multiplier les mauvaises lois, ou les lois de circonstances, accentuer la déviation qui veut que le Parlement traite de problèmes qui ne sont point de sa compétence et ce serait également multiplier les emprises et les contradictions de la politique comme du droit. La réforme, et elle doit être inscrite dans les textes constitutionnels, c'est celle qui oblige le Gouvernement à diriger le travail du Parlement. Chaque fois qu'un parlement se trouve devant un gouvernement qui ne dirige pas son travail, qui n'intervient pas dans la fixation de son ordre du jour, et reste silencieux dans la discussion des textes importants, on vogue à pleine voile vers le déplorable système du gouvernement d'assemblée. (*Applaudissements.*)

En ce qui concerne les mœurs parlementaires, que voyons-nous ? Nous assistons à une volonté de transformer, je dirais presque, en table de logarithmes les discussions. Désormais, chaque orateur a un temps de parole limité par minute et par seconde ! Je passerai sur la réforme nécessaire, me réservant d'y revenir un jour. La véritable transformation des mœurs parlementaires, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est de revenir au vote personnel. Le jour où nous reviendrons au vote personnel et où l'on supprimera le système de scrutin par boîtiers vous verrez comme par miracle les séances s'organiser et les discussions s'abréger; vous verrez comme par miracle la transformation des débats parlementaires. Il faut toucher au véritable drame des mœurs parlementaires et ne pas seulement se contenter de modifier des conséquences. (*Applaudissements à droite.*)

De ces problèmes-là, mes chers collègues, nous en reparlerons, mais ce débat sur le réforme constitutionnelle ne serait pas placé comme il doit l'être si nous n'attirions pas l'attention de l'Assemblée nationale et du Gouvernement sur le fait qu'à ces réformes qui nous sont proposées et qui, encore une fois, sont minimes, à cette volonté de toucher aux méthodes et aux mœurs parlementaires, il faut, de toute urgence, ajouter un certain nombre de réformes fondamentales.

Une fois de plus, je dirai comme la plupart des orateurs qui m'ont précédé, sans doute comme ceux qui me suivront: rien ne sera fait si nous ne revenons pas à un système électoral majoritaire. Rien ne sera fait, d'autre part, si vous ne donnez pas au Gouvernement le droit de dissoudre librement l'Assemblée nationale et de faire du peuple souverain l'arbitre entre l'exécutif et une Chambre du Parlement. Rien ne sera fait si vous ne décidez pas que le Gouvernement a le maître mot dans l'organisation du travail législatif, ce qui exige du Gouvernement qu'il prenne enfin ses responsabilités. J'ajouterai, car je le crois profondément, que rien ne sera fait pour la République tant que vous n'aurez point précisé et défini l'organisation de l'Union française.

Le jour où ces différents chapitres seront abordés, vraiment, monsieur le ministre, vous pourrez dire que vous êtes le ministre de la revision constitutionnelle, et nous, nous pourrons dire que nous avons fait face à ce qui est notre responsabilité.

A ces chapitres nécessaires j'en ajouterai un autre, qui n'est pas sans intérêt, et qui consisterait à interdire au Gouvernement de signer des traités contraires à la Constitution.

M. Vourc'h. Très bien !

M. Michel Debré. Qu'il s'agisse de l'armée européenne, où le débat est ouvert, mais où ma conviction est faite, qu'il s'agisse du traité sur la communauté politique, où la question est entendue — il est anticonstitutionnel du premier au dernier mot — qu'il s'agisse du traité franco-loatien, pour lequel le ministre compétent lui-même a reconnu l'incompatibilité de certaines de ses dispositions avec la loi constitutionnelle, il faut bien voir que nous ne pouvons pas continuer dans cette voie ! Un gouvernement, un parlement peut signer ou examiner des textes contraires à l'esprit et à la lettre de la Constitution. Le mépris de la Constitution, qui est trop souvent manifeste, est une des conséquences du fait que la Constitution est mauvaise.

Notre collègue, M. Marcilhacy — je ne crois pas trahir le secret des délibérations de la commission — avait proposé un instant, au début de ce débat, de poser la question préalable. Il entendait ainsi manifester l'insuffisance de la revision qui nous est présentée. Nous ne l'avons pas suivi et lui-même s'est rallié à notre point de vue. Mais je répéterai ce que j'ai dit en commission: si nous nous en tenons à ce projet, l'histoire lui donnera raison et nous donnera tort.

Vous direz, monsieur le ministre, et beaucoup d'entre nous diront: la Constitution est revisée du jour où l'Assemblée nationale aura accepté le texte que nous lui renverrons. Formellement, c'est vrai. Mais intellectuellement, c'est inexact.

M. Edmond Barrachin, *ministre d'Etat chargé de la réforme constitutionnelle.* Voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. Michel Debré. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre d'Etat. Monsieur Michel Debré, j'éprouve une très vive satisfaction à vous entendre proclamer la nécessité d'autres réformes beaucoup plus profondes que celle que nous sommes en train d'examiner. J'ai entendu, avec la même satisfaction, tous les orateurs qui vous ont précédé à cette tribune affirmer cette nécessité.

Vous connaissez ma pensée, vous êtes au courant de mes travaux et je peux vous dire que ce matin même, au conseil des ministres, j'ai déclaré que le débat qui s'ouvre aujourd'hui devant le Conseil de la République — et je le répéterai lorsque j'aurai l'honneur de monter à cette tribune — n'est qu'un prélude à la véritable réforme constitutionnelle qui s'impose à notre pays pour remettre notre régime debout.

C'est vous dire mon entier accord avec ce que vous venez de proclamer. (*Applaudissements à droite, au centre et sur divers bancs à gauche.*)

M. Michel Debré. Les applaudissements qui ont accueilli vos paroles, monsieur le ministre, me serviront de conclusion.

Dans la mesure où ce que nous discutons n'est qu'un faible début, nous pourrons être satisfaits de nous-mêmes. Dans la mesure, au contraire, où nous nous arrêterons, nous n'aurons rien fait.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, après les années que nous avons vécues ensemble et les vives discussions qui ont marqué nos grandes séances, je pense qu'il n'est aucun de nos collègues, où qu'il siège, qui ne possède en soi cette certitude: réforme de l'Etat, réforme de la République, ce sont là des mots-clefs, je ne dis pas pour l'avenir du régime, mais simplement et beaucoup plus haut pour l'avenir de la France.

Il demeure devant nous une immense tâche à accomplir. Si nous accomplissons cette tâche, quelles que soient nos divisions politiques, nous aurons ensemble effectué une œuvre qui aura compté.

Si, au contraire, nous restons dans les ornières où s'enlise aujourd'hui, ce qu'il est encore convenu d'appeler la politique de la France, nous n'aurons pas fait face à ce qui est fondamentalement notre responsabilité: donner, pour l'avenir de la Nation, des institutions à la hauteur de son destin. (*Applaudissements sur de nombreux bancs à droite, au centre et sur divers bancs à gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Léo Hamon.

M. Léo Hamon. Monsieur le ministre, mes chers collègues, une revision constitutionnelle ne signifie pas nécessairement, pour les auteurs du texte original, une répudiation, un désaveu ou un constat de faillite. Dans la tâche permanente d'adaptation au réel que l'imprévisibilité des choses commande à toutes les œuvres humaines, la réussite d'une revision pacifique est même une marque de souplesse juridique et politique pour un système donné.

Mais, incontestablement, il s'agit là d'un acte solennel. Il serait léger de négliger cette occasion de réfléchir sur l'adaptation de nos institutions aux réalités, aux nécessités et aux aspirations françaises.

C'est, à cette réflexion, au nom de mes amis du Mouvement républicain populaire, que je voudrais un instant vous arrêter.

« Les Constitutions, disait Royer-Collard, ne sont pas des tentes pour le sommeil. » Je ne crois pas que nos concitoyens considèrent la Constitution présente comme un logement satisfaisant pour leur vie. Comment l'adapter ? Quelle reconstruction, quels aménagements apporter à l'édifice ? Ce sont les problèmes auxquels nous sommes aujourd'hui conviés à réfléchir par l'ordre du jour même.

Un premier problème — j'en avais parlé longuement lors de la discussion de la proposition de résolution portant revision, et je n'y ferai aujourd'hui qu'une allusion — est celui d'une redistribution de notre activité juridique entre la loi et le décret, le Parlement et le Gouvernement, la séance plénière et les commissions.

Nous légiférons trop, c'est un lieu commun de le dire. Entre la catégorie formelle de la loi et celle du décret, le partage des compétences est-il bien fait ? Je ne le crois pas. Avons-nous su utiliser et tirer toute son efficacité, pour désencombrer la séance publique, de ces commissions permanentes qui sont un des aspects de notre régime parlementaire que l'étranger retient le plus volontiers ? Je ne le crois pas non plus.

Ces questions ont été évoquées tant à propos de la réforme du règlement que de ce que l'on a appelé avec quelque libéralisme des lois-cadres. Et s'il faut dire toute ma pensée, je ne suis pas sûr, monsieur le ministre, que l'usage fait par votre Gouvernement des prérogatives élargies qui lui étaient confiées ait nécessairement avancé la solution du problème; mais il faudra y revenir. Aujourd'hui, sur ce point, je veux seulement réaffirmer un des principes; c'est un rendez-vous que nous prenons, si vous le voulez bien, pour des discussions ultérieures.

Cette question mise à part, deux problèmes essentiels me paraissent être cette fois à l'ordre du jour. Le premier, le moins important peut-être, mais aussi le plus avancé, est celui des rapports entre les deux assemblées parlementaires. Le second, qui est le plus important et le moins avancé aujourd'hui, est celui de l'autorité de l'Etat, de l'efficacité de l'Etat et de la distribution constitutionnelle des compétences entre des pouvoirs publics.

J'ajoute, afin de compléter la symétrie entre ces deux problèmes, qu'avec l'un il s'agit essentiellement d'écarter les considérations politiques qui empêcheraient les modifications juridiques de produire leur plein effet — je vise les rapports des deux assemblées — alors que, pour le second et plus vaste problème, il s'agit essentiellement de permettre à des modifications juridiques de produire l'effet politique sur lequel j'insisterai dans un instant.

Commentant le régime nouveau institué, M. le rapporteur général de la Constitution, aujourd'hui votre collègue, M. Paul Coste-Floret, indiquait en 1946 que le système adopté ménageait tous les avantages du bicaméralisme et en évitait les défauts; pour qualifier ce système, il parlait d'un « bicaméralisme incomplet ».

Je ne crois pas que l'expérience ait complètement donné raison à cette manière de voir. Je ne reprendrai pas des critiques qui nous sont trop familières dans cette assemblée: l'inattention du Palais Bourbon à certains de nos textes; le sentiment que nous avons trop souvent, lorsque nous délibérons sur une proposition ou un projet de loi, que tout est déjà joué ailleurs et que, si l'un d'entre nous découvre une solution qui lui paraît meilleure, ses collègues de l'autre assemblée le prient discrètement de ne pas apporter le désordre d'une initiative nouvelle là où tout avait été fort bien réglé en son absence (*Sourires*); enfin, ce régime qui, liant chacun à son propre texte sans possibilité de compromis, fait qu'on est mal venu à parler véritablement de dialogue et qu'il faudrait plutôt évoquer un échange de répliques où chacun des acteurs est strictement prisonnier d'un texte donné à l'avance.

Tout cela commandait incontestablement une revision dans l'esprit des auteurs du projet que nous discutons, dans notre esprit à tous.

Je ne voudrais toutefois pas que s'instituât à ce propos une équivoque, et c'est de notre conception même du régime bicaméraliste qu'il m'appartient de parler à présent.

On peut attendre d'une deuxième assemblée deux apports, deux innovations par rapport au travail de la première. On peut concevoir un système de correctifs sociaux et politiques. C'est une thèse qui, d'une manière ou d'une autre, nous ramène à la pratique du Sénat conservateur, que son recrutement soit nobiliaire ou résulte d'un avantage électoral conféré à une classe sociale déterminée. On peut concevoir aussi que l'apport essentiel d'une deuxième assemblée soit un apport technique et psychologique. Le bicaméralisme peut ainsi avoir un sens politique ou un sens technique, l'erreur commune à tous les adversaires et à certains partisans du régime bicaméraliste est de croire que ce caractère politique et social, d'une part, et ce caractère technique et psychologique, d'autre part, sont nécessairement liés.

Dans le très beau discours par lequel il ouvrait nos travaux parlementaires, le président Léon Blum avait cependant très nettement dissocié ces deux aspects, ces deux vocations possibles d'une deuxième assemblée. Permettez-moi de rappeler ici ses paroles: « Je n'ai jamais compris, quant à moi, disait-il dans le discours qu'il prononçait au nom du Gouvernement à l'ouverture de nos travaux, pourquoi, à la conception d'une deuxième assemblée, s'attache nécessairement l'idée de frein, d'arrêt, de conservation. La sagesse est parfois dans l'audace, la prudence dans l'initiative et dans le mouvement, et c'est pourquoi cette chambre de réflexion sera aussi une chambre de progrès et de création. »

J'ajouterai sur ce point une chose encore, et en cet endroit de mon exposé je parlerai strictement en mon nom personnel, car, bien entendu, quand il s'agit de loi électorale, nous avons, les uns et les autres, notre sentiment propre sur le mode de représentation des différents éléments de la population à représenter; en mon nom personnel, par conséquent, mais très fermement, même si cela doit heurter la pensée d'un certain

nombre de mes collègues, je ne crois pas que la loi électorale du Conseil de la République, par le dosage qu'elle apporte dans la représentation des différents éléments de la population, soit particulièrement favorable à un surcroît d'autorité.

Les chiffres qui ont été donnés dans la presse sur l'incapacité de représentation entre grandes et petites communes ne sont pas concluants, parce qu'ils additionnent des délégués sénatoriaux qui votent dans des départements, donc des collèges différents, et qu'il n'y a pas dès lors confrontation. Mais si l'on considère, par exemple, d'une part, le département du Nord, où le chef-lieu rassemble 9,3 p. 100 de la population et n'a que 1,64 p. 100 du corps électoral sénatorial et, d'autre part, à l'opposé, ce département du Midi où le chef-lieu, avec ses 13.000 habitants, a 27 délégués dans le moment même où trois cantons, avec 49 communes et la même population, en ont 61, on trouve là matière à de troublantes réflexions.

Je pourrais faire — je me hâte d'ajouter — des réflexions analogue sur mon département: la ville de Paris — M. le ministre la connaît — qui compte plus de la moitié de la population de notre département — que M. le ministre connaît bien — ne fournit pas, il s'en faut et de beaucoup, la moitié du corps électoral sénatorial de la Seine. Les observations que je fais, vous le voyez, ne valent pas seulement à l'usage d'autrui.

On ne peut non plus échapper à ces critiques en déclarant que les collectivités locales sont représentées en tant que telles, car s'il fallait aller jusqu'au bout de ce système, on représenterait de façon égale chaque commune; et personne n'entend aller jusque là, car la France n'est pas une fédération de communes, mais une nation une et indivisible. Dès lors, le légitime recours à l'expérience et à la sagesse des administrateurs locaux ne saurait dispenser d'un dosage de leur représentation proportionnée à l'importance respective des collectivités administrées, c'est-à-dire de leur population.

La revalorisation constitutionnelle du Conseil de la République implique donc, je pense, une reconsidération ultérieure de sa loi électorale, mais ce n'est pas un préalable, et s'il n'y a pas, dans les assemblées, l'accord, l'intelligence ou la vigueur nécessaire pour proposer et faire passer une autre loi électorale, ce n'est pas là une raison de méconnaître le problème constitutionnel aujourd'hui seul posé.

Car si la composition du Conseil de la République et son mode de représentation de la population nationale peuvent porter à critique, c'est affaire de sa loi électorale et nous en discuterons un autre jour. Aujourd'hui, c'est de l'équilibre même du bicamérisme qu'il est question à propos de la revision constitutionnelle; et c'est par rapport à lui que j'entends, à présent, brièvement prendre position.

L'article 14 qui rend au Conseil de la République la faculté d'examiner les projets de loi en premier nous paraît bien venu. Quand l'expérience prouve que le second mot d'une discussion est écouté distraitement, le premier prend un prix particulier, et quand, par surcroît, une Assemblée est exclue du dernier mot, entre le refus du dernier mot et celui du premier, elle risque de n'avoir plus grand chose à dire.

L'attribution du premier mot s'intègre, au surplus, dans une redistribution de l'activité parlementaire parce qu'elle doit permettre à cette Assemblée, non par rivalité et antagonisme avec l'autre, mais dans un esprit de coopération au travail parlementaire et législatif, de procurer un examen plus rapide de tout un ensemble de projets de loi, un dégrossissage des textes plus techniques que politique; elle donne ainsi à notre Assemblée les instruments de son prestige, au Parlement les moyens d'un meilleur aménagement.

C'est dans le même esprit, monsieur le ministre, que nous considérons les dispositions relatives à la navette. Nous ne prendrons pas le deuil d'une majorité absolue qui attachait notre influence au Palais-Bourbon à une certaine forme de division de l'Assemblée nationale. Nous voulons prendre autorité en d'autres cas encore. La navette libère l'esprit de la lettre par laquelle il s'est exprimé. Les délais institués par l'article 20 feront qu'il sera désormais moins commode — je ne dis pas impossible — de ne pas nous entendre. Quand la surdité n'est plus le parti du moindre effort, l'attention peut être espérée.

Nous souhaitons aussi que se développent entre les commissions — vous serez saisis d'un amendement en ce sens à l'article 20 — des contacts qui, par la connaissance mutuelle des hommes, facilitent l'influence d'une Assemblée sur l'autre, assurant une coopération effective et non l'antagonisme.

Car il ne s'agit pas, en l'occurence — je le répète — d'instituer un système de contrepoids politique. C'est, au contraire, l'absence d'arrière-pensée politique qui doit permettre aux modifications juridiques de produire ici leur plein effet, étant bien entendu, je voudrais le dire après les orateurs qui m'ont précédé, que pour nous aussi l'article 20 constitue un tout. Si je voulais, après beaucoup d'autres écrivains, commettre une regrettable confusion entre les titres du droit privé et les rapports des pouvoirs politiques, je dirais qu'il y a ici une convention tacite, et j'oserais vous assimiler, monsieur le ministre, à une manière de notaire du Parlement. Mais, comme la comparaison avec l'officier ministériel parfaitement respectable ne conviendrait cependant pas au ministre que vous êtes, je dirai simplement qu'il y a dans les concessions faites par nos collègues une affaire de bonne foi dont vous êtes le témoin et qui doit être connue par tous par delà les disciplines particulières de l'un ou l'autre droit.

M. le ministre. Je suis d'accord!

M. le président. M. Courrière ne prend pas cela pour un fait personnel! (*Sourires.*)

M. Léo Hamon. Un deuxième problème, monsieur le ministre, plus vaste et beaucoup moins avancé par le texte qui nous est aujourd'hui soumis, est celui de l'efficacité gouvernementale, de l'autorité même de l'Etat.

En se référant aux travaux des constituants de 1946, on constate qu'ils ont mis en présence les partisans de la séparation des pouvoirs, ceux du régime d'assemblée et les tenants d'une tierce conception que M. le rapporteur Coste-Floret résumait ainsi: « Le régime parlementaire, dans sa forme moderne, répudie le dogme de la séparation des pouvoirs et se fonde sur la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'Etat ».

Avec le recul du temps et l'enseignement de l'expérience, je souhaiterais que les hommes politiques prennent conscience de la parfaite vanité de cette controverse, vanité déjà reconnue par les plus qualifiés de nos maîtres constitutionnels. On peut, certes, répartir des prérogatives juridiques entre le Gouvernement et le Parlement. Cela est intéressant mais demeure politiquement secondaire. Il n'est pas vrai qu'il puisse y avoir deux forces politiques distinctes, dissemblables et opposées.

En dehors d'une séparation des pouvoirs absolue et dont j'avoue que je n'arrive même pas à imaginer comment elle pourrait pratiquement fonctionner dans notre pays, il y a nécessairement identité de la direction politique du Gouvernement et de l'Assemblée. Et, dès lors, de deux choses l'une, ou bien c'est le Gouvernement qui fait l'Assemblée en faisant les élections et nous connaissons des pays où cela arrive, ou bien c'est l'Assemblée, issue d'élections libres, qui fait le Gouvernement à son image, et la responsabilité ministérielle est l'instrument technique qui a permis, dans toutes les démocraties occidentales, de consacrer ce résultat.

« Le parlementarisme, écrivait, sous la IIIe République, l'un de ses plus grands juristes, Carré de Malberg, le parlementarisme maintient nominalement la séparation des pouvoirs, mais, en réalité, toutes les institutions et les tendances qui le caractérisent sont combinées en vue d'un résultat final qui est la prédominance de l'une des deux autorités sur l'autre ». Et, étudiant le cas particulier de la France, il écrivait, en employant un pluriel qui convenait au « bicaméralisme complet » de l'époque: « Les Chambres sont l'autorité initiale et suprême aussi bien en ce qui concerne la puissance exécutive qu'en matière de législation. Le ministère placé dans un rapport d'étroite subordination vis-à-vis des Chambres, envers qui il est indéfiniment responsable, doit être considéré comme étant essentiellement une commission gouvernementale des Assemblées. Le cabinet ministériel n'est pas autre chose, en réalité, qu'un comité du Parlement appelé à agir au nom de celui-ci. »

Déformation, dira-t-on, et dégradation d'une pratique parlementaire française réputée mauvaise? Il n'en est rien, et en Angleterre, c'est le classique constitutionnel Bagehot qui écrit: « Le Gouvernement n'est qu'une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif ».

M. le rapporteur. Il n'y a que deux partis en Angleterre: la majorité et la minorité.

M. Léo Hamon. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de m'avoir devancé, mais je sollicite la permission de venir à mon propos quand il sera dans mon dessein.

En effet, si l'Angleterre peut apparaître ainsi, au regard des distinctions traditionnelles et quelque peu scolaires, comme un gouvernement d'assemblée, ce gouvernement d'assemblée est infléchi par la structure même des partis politiques britanniques et surtout par leur nombre, de telle manière que, si le gouvernement est le comité exécutif de l'assemblée, les hom-

mes qui sont au gouvernement sont en même temps les leaders politiques de leur majorité. De sorte que, de la même manière que Bagehot pouvait qualifier le gouvernement de comité exécutif de l'assemblée, c'est un autre auteur britannique, Ramsay Mair, qui peut, avec la même vérité, parler de « la dictature du cabinet sur l'assemblée ».

En d'autres termes, le système britannique comporte deux pièces, dont l'une est la subordination juridique du gouvernement à l'assemblée, et dont l'autre est la subordination de la majorité de l'assemblée aux hommes qui sont à la fois les dirigeants du parti et les membres du gouvernement.

Si l'on considère les travaux de la Constitution de 1946, si l'on recherche la pensée des doctrinaires, des pères spirituels, de la majorité des constituants de 1946 — je pense à Léon Blum avec *La Réponse gouvernementale* ou *L'Echelle humaine* ou encore à celui qui devait être le premier magistrat de la IVe République après avoir écrit *Hier et demain* (j'ai nommé M. le président Vincent Auriol) — on constate que cette pensée était de procurer à la France un Gouvernement fort et une stabilité ministérielle par la transposition dans notre pays des grands partis disciplinés et cohérents dont l'Angleterre offrait le spectacle admiré.

Pourquoi donc la tentative, mes chers collègues, a-t-elle échoué? Parce que nos auteurs avaient méconnu nos différences, il faut le dire en toute révérence — à qui donc la vie n'apprend-elle pas que l'expérience a été plus large que sa prévision? — parce qu'ils n'avaient pas pensé à la différence fondamentale que comportait, pour le fonctionnement d'un tel système, un régime multipartite — vous voyez, mon cher collègue, que j'y avais pensé — et un régime bipartite. En sorte que la Constitution de 1946, si elle a diminué les manifestations d'individualisme du parlementaire, y a substitué un individualisme de partis, on pourrait dire, par une paraphrase ironique d'un terme que nous employions volontiers dans la clandestinité, — qu'au sein du Gouvernement et chez vous aussi, monsieur le ministre: « Le front est partout et l'ami nulle part ».

De là, ces particularités de la coalition française; de là, le fait que si le Gouvernement est bien le comité de l'Assemblée — ce dont il n'y a pas lieu de s'étonner — il n'est pas le leader d'une majorité qui n'existe pas (ce qu'on ne se lassera pas de déplorer); de là toutes ces dégradations de la pratique constitutionnelle que nous connaissons bien, sous la IVe République.

De là, par exemple, pour nous en tenir aux aspects les plus juridiques des choses, cette transformation complète de la question de confiance; elle devait, dans la pensée des constituants de 1946, demeurer chose exceptionnelle, d'un usage rare, et n'a jamais, en effet, eu à servir en Grande-Bretagne puisque le gouvernement, leader de la majorité, n'y a pas besoin, pour une majorité qu'il a en main, d'appeler vulgairement la « cravache » de la question de confiance, alors qu'au contraire, en France, l'usage répété de la question de confiance, débordant toutes les prévisions des constituants de 1946, atteste de l'effort du Gouvernement pour saisir une majorité sur laquelle il devra compter, et qu'il n'a pas, et qu'il doit sans cesse appeler à se reconstituer.

De là, l'instabilité ministérielle, bien entendu, et de là un mal plus profond encore, car si l'instabilité ministérielle est un des symptômes de l'absence de volonté et d'efficacité gouvernementale, elle n'est pas le seul, après tout, l'anémie ne vaut pas mieux que la fièvre, et si l'instabilité ministérielle est la fièvre, l'anémie ce sont les gouvernements qui durent et n'agissent pas, qu'on sait divisés sur des questions essentielles de politique intérieure ou de politique extérieure et pour lesquels il a fallu forger le terme « d'immobilisme » qui a eu immédiatement droit de cité dans le vocabulaire, tant il avait pris place et prépondérance dans la réalité.

La stabilité dans l'inaction ne vaut pas mieux que l'instabilité dans la velléité d'action et la tâche de ceux qui entendent aujourd'hui reviser la Constitution est de donner au Gouvernement les instruments juridiques d'un « leadership » de la majorité qu'il ne possède pas au départ, faute de la donnée politique que lui aurait fourni l'existence d'un parti majoritaire homogène, en sorte que le droit doit ici être rendu tel qu'avec lui la coalition puisse devenir un bloc et les majorités devenir une majorité.

Et cela, je voudrais le dire, monsieur le ministre — parlant ici une seconde fois en mon nom personnel — avec l'indépendance d'esprit d'un parlementaire qui, depuis 1951, n'a guère eu l'occasion de se considérer comme moralement membre de la majorité gouvernementale. Je le dis parce que l'opposition est intéressée elle aussi à la réalité et à l'efficacité du pouvoir gouvernemental. Il n'est d'opposition valable que celle qui est candidate à la relève (*Très bien! très bien!*) et plus on critique la politique suivie, plus on ressent âprement la nécessité de faire autre chose, plus on souhaite que soient établis les instruments juridiques qui permettront de faire un peu autre chose. Plus on ressent, monsieur le ministre, la nécessité de vous reprendre le gouvernail, plus on est soucieux de ne pas le voir se briser entre vos mains, mais au contraire de le voir se renforcer pour l'usage meilleur que nous espérons pouvoir en faire un autre jour. (*Applaudissements.*)

Nous accueillons donc dans cet esprit et avec ce que je n'ai pas besoin d'appeler cette arrière-pensée, avec cette pensée proclamée, tout ce qui nous rapproche des moyens de ce Gouvernement de la majorité par le Gouvernement — et la répétition même des mots témoigne ici de la nécessité d'accorder et de doubler ce qui ne l'est pas au départ.

Nous accueillons avec faveur tout ce qui, dans le projet, nous rapproche d'un resserrement de la coalition gouvernementale par l'attribution au ministère des instruments juridiques convenables à la direction politique de sa majorité.

Ainsi nous louons le décret de clôture qui aura, d'ailleurs, comme autre avantage d'obliger le Parlement à discipliner ces débats désormais non interminables et nous louons de la même manière le rétrécissement de la majorité d'investiture qui dispensera de ces prétendues coalitions obtenues par le silence sur ce qui divise ou mieux encore par le calcul d'une équivoque qui ne se maintient ensuite que par l'inaction.

Il y a, aujourd'hui, au moment de l'investiture, un tarif de faveur pour l'opposition et un prix fort pour la majorité. Il n'est pas admissible que soit reçue cette opposition au rabais sous forme d'abstention, et qu'en face d'un président du conseil désigné qui propose un programme, il n'y ait donc même pas besoin du courage de dire non et qu'il suffise de s'abstenir. Mieux vaut une majorité étroite et disposée à agir qu'une majorité large dans laquelle on ne s'est installé qu'avec le ferme propos d'empêcher l'autre d'agir. Si vous n'avez pas confiance dans l'inspiration d'un chef de gouvernement, il faut combattre son gouvernement et non y entrer.

Mais qu'on ne dise pas que le rétrécissement de cette majorité d'investiture procurera davantage de crises, car il vaut mieux, à tout bien prendre, une crise qui révèle au pays la gravité des problèmes qu'une stabilité faite de somnolence et de l'esprit public et du Gouvernement. (*Nombreuses marques d'approbation.*)

M. Jacques Debû-Bridel. Très bien!

M. Léo Hamon. Les mêmes raisons, la même aspiration nous attachent, monsieur le ministre, au caractère personnel de l'investiture donnée au chef du Gouvernement et c'est peut-être là qu'il y a, d'ailleurs, entre le texte de la commission et la pensée de mes amis et de moi-même, une nuance, une préoccupation que j'entends exprimer ici.

Précisément parce qu'il n'y a pas de majorité au départ, ou plutôt parce qu'il y a une précarité de la majorité qui s'est formée, il faut à la coalition un chef; il faut à ce chef le maximum de pouvoirs pour qu'il puisse remplacer ses ministres, les renvoyer le cas échéant, arbitrer, commander et il nous semble que dans une Constitution où tout, je viens de le dire, est loin d'avoir résisté à l'expérience, l'idée d'une mise en valeur de la personnalité du chef du Gouvernement est importante; à travers les prescriptions nouvelles prévues pour le débat d'investiture, il demeure acquis que c'est bien à cet homme qu'est allée une confiance propre à lui permettre de dominer son Gouvernement et non de le suivre ou d'être — je reprends mon image — le simple notaire des conventions entre parties.

M. Razac. Très bien!

M. Léo Hamon. On envisage une procédure — j'ai cru comprendre que c'était là l'intention du texte de l'Assemblée nationale et celle de la commission du Conseil de la République — une procédure qui rend inutile la répétition de deux débats d'investiture et supprime le second. Fort bien! mais qu'en aucun cas on n'enlève sa portée ou sa signification, qui doit être personnelle, au premier des débats.

J'ajoute enfin, et j'en aurai terminé avec les vœux de bienvenue à l'égard de votre projet que nous louons tout ce qui facilite le retour à la pratique de la dissolution. La question n'est d'ailleurs pas de savoir, comme on l'a souvent prétendu, si une dissolution aboutirait nécessairement à un changement ou un renforcement de majorité; si la menace de dissolution est valablement inscrite dans les textes, il n'est pas nécessaire

qu'elle s'applique, pour que sa seule évocation dispose aux disciplines nécessaires — car quelque assuré qu'un parlementaire puisse être de sa réélection, la vérification de cette certitude n'est jamais désirée avec une intensité particulière (*Sourires*) — il suffira donc à un gouvernement de pouvoir évoquer sérieusement la possibilité de dissolution pour obtenir de sa majorité cette discipline et cette cohésion qui feront de la coalition autre chose que cette manière d'union libre qu'elle est trop souvent dans nos pratiques parlementaires.

A cet égard, votre projet, monsieur le ministre, ou plus exactement, le projet qui nous vient de l'Assemblée nationale...

M. le ministre. Oui, plus exactement!

M. Léo Hamon. ...comporte la suppression de ce mécanisme étonnant dont le plus clair effet était de priver la France de gouvernement pendant le temps même où des décisions importantes étaient à prendre, en sorte que, dans un pays où l'on avait que trop tendance à se dérober à l'épreuve de la dissolution, tout la faisait craindre, et que par une convention tacite on agirait toujours de telle manière qu'en aucun cas la dissolution ne fût possible. Vous la « dédouanez » en la rendant pratiquable, cela est important. « Si la cohérence et la stabilité n'existent pas dans la Chambre, il faut les chercher dans le pays. Il faut dissoudre », écrivait Léon Blum le 9 février 1931. Le conseil pourrait être bon un quart de siècle après.

Mais ces mesures, vous le voyez bien, monsieur le ministre, sont, par rapport à l'immensité des problèmes que nous évoquions tout à l'heure, insuffisantes pour résoudre les tâches avec lesquelles nous sommes confrontés. Si je ne pouvais tout à l'heure — une fois n'est pas coutume — suivre mon ami M. Michel Debré dans sa dénonciation du régime d'assemblée qui, je le répète, me paraît combattre des catégories juridiques dépassées, je crois comme lui, comme nous tous, qu'il y a beaucoup à faire pour donner à l'équilibre des pouvoirs publics cette efficacité et cette autorité sans lesquelles, pour paraphraser le mot célèbre de Chateaubriand: « Le ministère reste, mais le Gouvernement s'en va ».

Je vous ai entendu dire, monsieur le ministre, que vous aviez encore d'autres projets. Je pense, en effet, que, tant dans les conditions de congédiement du Gouvernement que dans le moyen pour lui de donner à sa majorité comme un droit de repentir et de se reprendre, il y a beaucoup à faire. Peut-être nous ferez-vous tout à l'heure confidence de vos projets. Mais, dès à présent, je vous le dis: tant que vous viserez à donner à la République un Gouvernement capable de faire face à ses tâches, vous aurez l'attention et sans doute le soutien de mes amis. (*Applaudissements sur quelques bancs à gauche.*)

J'ai parlé en débutant de la solennité de ce débat. Pourquoi ne parlerais-je pas maintenant, au moment de conclure, de la gravité de l'heure ? Dans un univers qui change, ce pays, pour maintenir son destin, doit accomplir un grand effort.

L'esprit découvre à la fois des besoins nouveaux et des techniques propres à les satisfaire. Entre la justice, le bien-être que nous voulons et la richesse que nous pourrions produire, s'insèrent comme un écran: habitudes, privilèges et paresse.

Dans un monde fiévreux, de grands desseins s'affrontent. Ils se servent des faibles mais ne les servent pas et, par des propagandes venues de toutes parts, on espère agir sur nous de l'intérieur comme de l'extérieur.

Pour affirmer la France, l'Etat doit à la fois agir au loin et représenter, pour l'espérance nationale, une capacité d'action qui mérite sa confiance.

Nous voulons sauvegarder les libertés individuelles et il n'est plus possible, nous le sentons bien, que les intérêts particuliers dominent en s'arrêtant mutuellement.

A tous ces problèmes il n'est certes pas de remèdes proprement juridiques; il n'y a pas de panacée constitutionnelle; on n'économise pas l'intelligence, la volonté et le courage, mais le propos des constituants doit être d'aider à la manifestation de ces vertus et à leur succès. Le ferons-nous assez bien et assez tôt ? C'est là, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'enjeu de la présente revision et de celles qui suivront.

Elles assignent de lourdes responsabilités aux parlementaires de notre génération dans la défense des libertés si chèrement reconquises contre l'ennemi et si mollement défendues ensuite au regard de l'Histoire.

Quoi qu'il advienne, la nation, la justice et la dignité humaine doivent et devront être obéies. C'est en agissant sur la capacité de remplir ces tâches que notre sagesse et notre résolution fixeront l'aptitude de nos institutions à répondre aux destins de la nation. (*Vifs applaudissements à gauche et sur divers autres bancs.*)

M. le président. Le Conseil voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux ?

M. Georges Pernot, *président de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission de la justice.

M. le président de la commission de la justice. Mesdames, messieurs, avant la suspension de la séance, je me permets de vous indiquer que j'ai dû convoquer pour demain à neuf heures trente les membres de la commission de la justice afin de lui permettre de délibérer un point particulier qui a été évoqué cet après-midi par M. de La Gontrie.

Le Conseil avait décidé, je crois, jeudi dernier que la séance de demain matin commencerait à neuf heures trente. Je demande respectueusement à mes collègues de bien vouloir consentir à retarder d'une demi-heure le début de la séance pour permettre à notre commission de siéger. Si le Conseil en était d'accord, je prierais donc notre président de vouloir bien fixer à demain à dix heures l'ouverture de la séance publique.

M. le président. Le Conseil ne s'opposera pas, je pense, à la demande de M. le président de la commission de la justice, en vue de fixer l'ouverture de la séance de demain matin à dix heures ? (*Assentiment.*)

Il en est ainsi décidé.

Quelle heure est-il proposé pour la reprise de la séance de ce soir ?

Plusieurs voix. Vingt et une heures trente.

M. le président. Qu'en pense la commission ?

M. de Montalembert, *président de la commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions.* Nous pourrions peut-être nous réunir de nouveau à vingt et une heure trente, comme je l'entends demander.

M. le président. La commission propose vingt et une heures trente pour la reprise de nos travaux.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq minutes, est reprise à vingt et une heures quarante minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Boivin-Champeaux.

M. Jean Boivin-Champeaux. Mesdames, messieurs, j'énoncerai une vérité d'évidence en disant que pèse sur ce pays un malaise constitutionnel.

En matière de constitution, on peut tout imaginer, et Dieu sait si, dans ce pays, nous avons montré depuis un siècle et demi que nous avions quelque imagination ! Votre commission, du reste, a montré elle-même au cours de ses débats qu'elle n'en manquait pas.

Personnellement, j'irai plus loin que M. Debré disant: « Depuis que je suis dans cette maison, j'ai appris qu'une commission se composait de son président et de son rapporteur ». J'entends bien que c'est eux qui font le travail essentiel, mais je n'oublie pas que les membres de la commission ont approuvé ce travail, et que c'est grâce à eux, après tout, que nous avons un texte en discussion aujourd'hui. (*Très bien ! très bien!*)

M. le président de la commission. Je vous remercie de le dire si bien.

M. Jean Boivin-Champeaux. Ce malaise constitutionnel provient de l'erreur fondamentale qui a été commise par les constituants de 1946.

On peut imaginer un parlement n'ayant qu'une chambre. Cela existe dans certains pays; cela a même existé en France, mais, étant donné notre tempérament, ce n'est pas un système que je souhaite voir revenir chez nous. On peut ima-

giner un parlement ayant deux chambres à pouvoirs égaux ou à peu près égaux; mais ce qui est difficilement concevable, c'est un parlement qui comporte deux chambres, dont l'une a tous les pouvoirs et dont l'autre n'en a aucun. A la rigueur, un tel système peut être admis lorsque les deux chambres ont dans le pays des bases différentes, que l'une d'elles soit héréditaire, et que l'autre soit l'objet d'une désignation. Mais, inclure deux chambres dans le même Parlement, cela n'a plus de sens lorsque ces deux chambres ont la même base — l'une, l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct; l'autre, la nôtre, le Conseil de la République, élue au suffrage universel indirect — et que, de plus, ces deux assemblées sont également politiques, car, que les constituants l'aient voulu ou non, ils n'ont pas réussi à nous reléguer dans le grenier des abstractions et des discussions académiques.

Nous avons été envoyés ici par des hommes et des femmes qui « pensaient politique ». Si peu que ce soit, nous sommes associés à l'œuvre législative, qui est essentiellement œuvre politique, et personne ne peut empêcher que nos réflexions ne soient des réflexions politiques. Ainsi, par nos origines mêmes, par notre structure, nous avons une vocation de fait à être une assemblée politique et nous pouvons légitimement prétendre, aussi bien que l'Assemblée nationale, représenter ici la nation.

Mesdames, messieurs, le malaise dont j'ai parlé vient de ce déséquilibre qui, lui-même, trouve son origine dans la disparité qui existe entre ce que nous devrions être, aux termes de la loi électorale et de la Constitution, et ce que nous sommes en réalité.

Je n'ai pas besoin de rappeler que c'est de ce déséquilibre inhérent à la Constitution que viennent ces cas de conscience qui se sont posés si souvent à nous et qui vont encore se poser pour ce texte que nous sommes en train de discuter, cas de conscience dont, vous le savez, mes chers collègues, nous avons, les uns et les autres, si profondément souffert et que nous allons retrouver au moment d'un vote si grave pour l'avenir de nos institutions.

Notre commission, la première, a connu ces tribulations. Pour autant que j'aie pu suivre ses travaux, elle a été fort embarrassée. Comment ne l'aurait-elle pas été ? Pendant des semaines et des semaines, elle a pesé et soupesé des formules. Sa tâche était d'autant moins aisée que le point de départ, il faut bien le reconnaître, était particulièrement inquiétant.

A l'examen du texte qui nous avait été transmis par l'Assemblée nationale, il apparaissait de toute évidence que la réforme — permettez-moi cette expression un peu vulgaire — était destinée à se faire sur notre dos. D'abord, les maigres avantages qui nous avaient été impartis par la Constitution de 1946 nous étaient enlevés. En effet, disparaissaient les deux points sur lesquels la souveraineté de l'Assemblée nationale était limitée par la Constitution de 1946: d'une part, la majorité constitutionnelle et, d'autre part, ce fait que l'Assemblée nationale ne pouvait, en dernière lecture, que choisir entre son propre texte et nos amendements et non pas élaborer un troisième texte. L'Assemblée nationale reprenait l'intégralité de sa souveraineté. En réalité, il ne nous restait plus rien que quelques navettes sans grand intérêt, sans aucun poids. En vérité — je crois qu'il faut l'affirmer avec force — la réforme, telle qu'elle nous venait de l'Assemblée nationale, n'était pas autre chose qu'une aggravation du régime d'assemblée.

Voilà, messieurs, quel a été le point de départ de la commission, et ce qu'il ne faut pas méconnaître au moment où nous allons aborder cette discussion. Il y avait deux façons de procéder: fallait-il s'accrocher à un principe, s'y maintenir coûte que coûte ? Telle aurait été ma position si je n'avais suivi que mon instinct et mon tempérament. Fallait-il affirmer notre volonté d'être quelque chose, mais au risque, il faut bien le dire, de n'être rien ? Ou bien fallait-il, partant de rien, essayer d'être quelque chose ? C'est à cette seconde solution que notre commission s'est rangée; je dois reconnaître que je me sens disposé à la suivre.

A la vérité, ce n'est pas sans regret ni sans quelque inquiétude, ainsi que l'ont fait valoir certains orateurs avant moi, que je verrai disparaître cette majorité que nous appellerons, si vous le voulez bien, la majorité constitutionnelle. Elle n'avait pas joué bien souvent, on nous l'a fait remarquer; je dois dire qu'elle avait pris quelque valeur dans mon esprit depuis surtout que l'Assemblée nationale mettait tant d'insistance à vouloir nous la voir abandonner. D'autre part, cet article 20 était le seul point de la Constitution où nous pouvions marquer, je ne dis pas notre caractère politique, car nous l'avions par nos origines mêmes, mais notre autorité politique.

En la perdant, nous pouvons nous demander si nous n'allons pas perdre beaucoup.

J'ai, malgré tout, quelque mal à défendre cette majorité constitutionnelle, et cela pour diverses raisons. La première me paraît décisive. Mais, hélas! que faire? Car, imaginez que nous ayons rédigé un texte, comme ce fut, du reste, les premières intentions de la commission, instituant quelques navettes et, au bout de ces navettes que nous réclamions, nous ayons ajouté ce poids de la majorité constitutionnelle. Etant donné la manière dont se fait la loi et que vous connaissez bien, l'Assemblée nationale, au retour, aurait pu faire sauter la majorité constitutionnelle et garder un texte qui aurait moins de valeur que celui que nous préconisons aujourd'hui. Cet argument est peut-être médiocre, mais il me paraît décisif. (*Sourires.*)

La seconde raison — raison cartésienne — c'est que nous avons supprimé de la Constitution tous les votes à la majorité qualifiée. Nous avions quelque mauvaise grâce à la maintenir sur un seul point qui nous touchait.

Je suis de ceux qui pensent que les majorités qualifiées, comme la proportionnelle, ont été le poison de ce régime. Je les vois avec plaisir disparaître.

Enfin, il y a une troisième raison. On a observé que cette majorité constitutionnelle était une arme, une menace contre l'autre Assemblée. M. le président de la commission des affaires étrangères, que je vois faire un signe de dénégation, a dit que ce n'était ni une arme ni une menace. Il a peut-être raison, mais ce qui est indéniable c'est qu'elle a joué comme si elle l'était. Ce seul fait suffit, en ce qui me concerne, pour l'écarter. L'essence du régime parlementaire n'est pas d'opposer les différents organes des pouvoirs publics et en particulier les deux chambres.

M. Georges Pernot. Très bien!

M. Jean Boivin-Champeaux. Ce n'est pas la bataille qu'il faut rechercher, mais la conciliation. Or, l'article 20, qu'on le veuille ou non, était devenu le symbole de la bataille et il n'est pas douteux que la navette est le symbole de la conciliation. Pour reprendre ces images empruntées au métier de tisserand dont vous vous êtes servi vous-même avec tant d'habileté, mon cher président, je rappellerai que la navette c'est au propre ce petit instrument qui court à travers le tissu et rapproche les fils. On ne peut rien imaginer de mieux pour élaborer et créer la loi entre deux assemblées.

M. Marcel Plaisant. Je reconnais là votre esprit libéral!

M. le président de la commission. Ce sont les armes de la ville d'Yvetot!

M. Jean Boivin-Champeaux. Pour cette raison technique, parce que nous pouvons espérer une amélioration dans la confection de la loi — et Dieu sait si j'y suis attaché — j'estime qu'il n'y a pas de plus beau métier au monde que de faire la loi et de la faire bien.

M. Marcel Plaisant. Beau langage!

M. Jean Boivin-Champeaux. Je suis persuadé que la navette sera un instrument de « perfectionnabilité » de la loi pour reprendre une de vos expressions. Et puis, pour une raison politique encore une fois, j'espère que cette navette rapprochera les deux assemblées.

Vous vous souvenez qu'en 1945-1946, au moment où l'on élaborait des constitutions, où l'on votait des constitutions, on avait fait de cette navette un épouvantail. On n'en voulait plus. On la trouvait détestable. C'était un instrument de division et de retard.

J'ai l'impression que si l'on a supprimé le Sénat c'était, en partie, pour supprimer la navette. Voyant ressusciter la navette, j'espère qu'on verra ressusciter le Sénat. (*Sourires et applaudissements.*)

M. Georges Pernot, *président de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.* Très bien!

M. Jean Boivin-Champeaux. On a dit que c'était une entrave à la loi. Je vais vous donner ici quelques chiffres. J'ai pris comme exemple l'année législative 1936. Je l'ai choisie parce que c'était une année importante de notre vie politique. Vous savez, en effet, que, pendant toute une partie de cette année 1936, les deux Assemblées n'ont pas eu exactement le même comportement politique.

Il était donc assez intéressant de voir comment s'était effectué le travail législatif pendant cette période. Voici quelques chiffres: 179 lois ont donné lieu à deux lectures, c'est-à-dire qu'elles ont été lues une fois à la Chambre des députés et une fois au Sénat et c'était tout; 34 lois à trois lectures, c'est-à-dire une lecture à la Chambre, l'autre au Sénat, et retour à la Chambre ou inversement; 6 lois ont donné lieu à quatre lectures, 4 lois à cinq lectures, 1 loi à six lectures, c'était la loi créant l'office interprofessionnel du blé; une loi à sept lectures, c'était la loi créant la procédure de conciliation et d'arbitrage; une loi à huit lectures, c'était la loi monétaire, je crois qu'elle comprenait deux ou trois articles; une loi à neuf lectures, c'était la réforme fiscale; une loi à dix lectures et une loi à onze lectures, c'était le budget.

Voilà, mesdames, messieurs, quelle a été la statistique des navettes pendant cette année 1936. Vous voyez qu'il n'y a pas de quoi s'effaroucher. Le plus grand nombre des lois a été voté après deux ou trois lectures, il a fallu des lois particulièrement délicates et difficiles pour qu'elles fassent le voyage plusieurs fois. Il est, en effet, tout à fait naturel que la loi fiscale, que la loi monétaire, que la procédure de conciliation et d'arbitrage soient examinées à plusieurs reprises et même à de nombreuses reprises par les deux Assemblées. Voilà ce qui s'est passé.

M. Marius Moutet. Le calcul ne donne pas une idée exacte des navettes avec le Sénat. J'ai été membre de la commission des finances de la Chambre des députés de 1924 à 1928. Je vous garantis que la Chambre des députés était toujours obligée de s'incliner devant le Sénat pour le budget. C'était très différent. J'ai moi-même fait partie d'un Gouvernement qui a été renversé par le Sénat.

M. Jean Boivin-Champeaux. Il arrive au Sénat d'avoir raison, même en cette matière. (*Sourires.*)

M. Marius Moutet. Permettez-moi de penser que ce jour-là il avait tort. (*Nouveaux sourires.*)

M. Marcel Plaisant. Monsieur Boivin-Champeaux, voulez-vous me permettre de vous interrompre ?...

M. Boivin-Champeaux. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Marcel Plaisant, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Marcel Plaisant. Je crois demeurer un esprit libéral. Je veux bien admettre que M. le ministre Moutet exprime une opinion sincère et naturelle en disant que le Sénat avait tort.

Mais je tiens à faire observer, parce que tant d'idées fausses ont été répandues sur cette année 1936, que le Sénat, qui acceptait de mauvaise grâce le ministère qui prit le pouvoir en 1936, s'est néanmoins interdit de lui faire la moindre opposition pendant toute l'année 1936.

M. Jean Boivin-Champeaux. C'est parfaitement exact!

M. Marcel Plaisant. Il s'est abstenu, pour parler le langage le plus précis, de toute opposition politique, mais il a reporté son effort sur la discussion législative. Vous venez d'en énumérer les principes essentiels. C'est-à-dire que, chaque fois qu'une des lois nous paraissait constituer un empiètement sur la liberté des citoyens, comme nous avons pu le mesurer par la suite, sur l'atmosphère de libéralisme qui régnait alors dans la République, nous nous sommes opposés à ces lois. Mais en revanche, nous avons respecté non pas le ministère, monsieur le ministre Moutet, mais la Chambre des députés...

M. Jean Boivin-Champeaux. Parfaitement!

M. Marcel Plaisant. ...car c'était à elle à ce moment-là qu'appartient la direction.

Combien de fois, aujourd'hui, sur ces bancs, pleins de mânes invisibles et présents je me suis trouvé en discussion avec des sénateurs qui avaient une sorte de révolte et de leur dire, avec quelques autres: respectons le suffrage universel, respectons la Chambre des députés qui a choisi ces hommes, attendons les à l'œuvre. Et de fait, ces hommes de 1936 ne sont disparus que lorsque l'opinion publique paraissait les avoir quittés..

M. Dulin. Très bien!

M. Marcel Plaisant ...et que lorsque les députés eux-mêmes étaient trop heureux de trouver les sénateurs qui avaient le courage de leur donner congé. (*Applaudissements au centre et à droite.*)

M. Jean Boivin-Champeaux. Je remercie M. Marcel Plaisant et M. Marius Moutet de leurs interruptions. Nous sommes quelque peu sortis de notre sujet. Je me maintenais sur le terrain strictement technique sinon il y aurait beaucoup à dire.

Je voudrais répondre un mot à M. Marius Moutet. Il a déclaré que le Sénat avait le dernier mot. Non, mon cher collègue, jamais aucune des deux Assemblées n'avait le dernier mot. Le dernier mot était toujours un mot de conciliation.

M. Marcel Plaisant. Toujours!

M. Jean Boivin-Champeaux. Je n'ai pu faire que trop rapidement cette recherche des lois de 1936. Il m'aurait été facile de vous montrer que lors du vote de ces grandes lois, jamais une assemblée n'a eu le dernier mot, pas plus le Sénat que la Chambre des députés, que c'est même plus souvent le Sénat qui s'est incliné devant la Chambre des députés, et que le dernier mot a toujours été un mot de conciliation.

M. Marcel Plaisant. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Jean Boivin-Champeaux. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Marcel Plaisant, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Marcel Plaisant. Nous nous sommes inclinés devant toutes les lois sociales qui nous ont été présentées. Elles étaient contraires, je ne dis pas à notre sentiment personnel, qui n'importe pas, mais au sentiment de ce Sénat que vous avez connu, mon cher ami, comme moi-même, et nous avons, par conciliation nationale, accepté et accordé ce qui nous était demandé.

M. Jean Boivin-Champeaux. Quoi qu'il en soit, j'ai voulu par ces quelques chiffres montrer à l'assemblée ce qu'était une navette sous la IIIe République quant au nombre des différentes lectures; mais quant au temps, voulez-vous me permettre de vous donner quelques indications ? Savez-vous que la loi monétaire, pour laquelle il a fallu huit lectures, a demandé cinq jours, la réforme fiscale, neuf lectures, cinq semaines — je souhaiterais qu'à l'heure actuelle on fît une réforme fiscale en cinq semaines! — La création de l'office national interprofessionnel des céréales, six lectures, six semaines ?

Vraiment, il n'y avait pas là de quoi effaroucher les constituants de 1946 et s'ils ont été effarouchés c'est qu'en réalité ils voulaient bien l'être.

Grâce à notre commission, la navette est remise à l'honneur. Mais quelle navette ? Voilà ce qui demande quelques observations.

Ce qui caractérisait la navette de la IIIe République c'était d'être une navette libre, sans aucune contrainte, et la hâte que mettait les assemblées à voter une loi n'avait pas d'autre raison que la nécessité qu'il y avait à ce que le pays en fût doté.

Ce qui caractérisait encore cette navette de la IIIe République, c'était qu'elle se poursuivait entre deux partenaires égaux en droits.

Que va devenir cette navette enfermée dans des limites précises comme celles qui ont été déterminées par le texte de notre commission ? Et que va devenir, aussi, cette navette où ce sont deux partenaires inégaux qui vont converser ? C'est là ce qui m'inquiète un peu!

Il y a cependant deux choses qu'il faut considérer — voyez combien j'essaie de me rassurer moi-même! La première, c'est qu'il résulte du texte que nous aurons toujours au moins trois lectures dans cette assemblée; c'est tout de même quelque chose que de pouvoir trois fois de suite affirmer sa volonté en matière législative.

Il faudra bien que la presse qui, quelquefois, est si discrète sur nos travaux, prenne l'habitude d'y prêter quelque attention. On peut nous ignorer une fois, deux fois, mais, tout de même, trois fois, cela me paraît bien difficile, et je dois dire que l'attention que l'on portera à nos différentes lectures dépendra beaucoup, et de nous-mêmes, et de la qualité de nos travaux.

M. le rapporteur. Très bien!

M. Jean Boivin-Champeaux. Croyez-moi, bien que nous n'ayons eu qu'une lecture, on se souvient encore, dans nos campagnes, que c'est ici qu'a été voté le rétablissement du scrutin d'arrondissement. On ne l'a pas oublié dans nos provinces, on le sait bien!

Eh bien! imaginez qu'une pareille loi s'affirme trois fois de suite dans une assemblée comme la nôtre. Croyez-vous, tout de même, qu'il n'y ait pas quelque retentissement à la fin sur l'opinion publique et peut-être même sur l'autre Assemblée ?

Une deuxième raison qui me fait incliner à suivre la commission, c'est qu'il faudra bien, enfin, que l'Assemblée nationale nous donne ses raisons lorsqu'elle ne voudra pas de notre texte. Il ne suffira pas que les choses se passent de la manière camouflée dont elles se font à l'heure actuelle, et que, un beau jour, le texte de l'Assemblée nationale surgisse de nouveau en séance publique sans que personne, ou presque, soit au courant des raisons que nous avons pu donner. On dit même que dans les commissions trois ou quatre spécialistes seulement sont avertis de ces raisons. L'assemblée ne l'est pas. Il faudra qu'elle le soit. Il faudra qu'on lui donne des raisons; ce n'est pas négligeable.

Enfin — c'est là un des points du texte qui me frappe le plus — si ce texte est adopté, il sera interdit à l'Assemblée nationale de découper à travers nos amendements. Cela aussi, c'est important. Je me permets d'attirer votre attention, monsieur le ministre, sur ce point particulier. Notre texte n'est pas encore en vigueur, par conséquent, l'Assemblée pourra encore découper dans le texte que nous faisons aujourd'hui.

M. Marcel Plaisant. Oui!

M. Jean Boivin-Champeaux. Cela aussi m'inquiète.

Je ne voudrais pas être indiscret mais j'ai compris, dans les différentes réunions que nous avons eues avec nos collègues de l'Assemblée nationale, sous votre égide, qu'on avait pris certains engagements d'honneur de tenir compte de nos textes, de tenir compte du fait que nous abandonnions cette majorité constitutionnelle qui était pour nous un point essentiel pour avoir quelque chose auquel nous tenons au moins autant.

Cependant, notre commission ne s'est pas contentée de rétablir la navette. Elle a tenté, également, d'en faire un instrument entre nos mains. C'est là qu'est intervenue cette idée particulièrement ingénieuse que nous devons, je crois, à notre collègue M. Pellenc. On vous a expliqué comment, chaque fois que l'Assemblée nationale dépasserait les délais dont elle dispose, le délai d'accord de cent jours serait prolongé d'autant, et que cette préoccupation d'un délai qui risquerait de s'étirer au fur et à mesure de la discussion jouerait comme une sorte d'invitation et de pression sur l'Assemblée nationale. Tel est bien le sens du texte élaboré par la commission. C'est très ingénieux, mais cela suppose que l'Assemblée nationale ne respectera jamais ce délai, même pas dans les discussions les plus importantes. Cela suppose que, dans l'application du texte, ses intentions seront pures. Ce texte, sur ce point, est un pari. Nous parions sur la bonne volonté; nous parions sur les bonnes intentions. J'espère que nous les trouverons, dans l'autre Assemblée, car, vraiment s'il en était autrement, ce n'est pas seulement notre Conseil qui serait déçu, je suis persuadé que le pays lui-même le serait également.

M. Marcel Plaisant. Très bien!

M. Jean Boivin-Champeaux. Technicité d'abord. Meilleure confection de la loi. C'est une raison essentielle. Voilà ce qu'on nous apporte et ce qui vaut la peine, je crois, d'être voté.

Prime à la conciliation, prime à la célérité. On a souvent déjà cité ces mots sans donner le nom de leur auteur. On me permettra de dire qu'ils émanent de mon éminent collègue M. Hauriou.

Prime à la célérité, c'est exact, mais, là aussi et surtout, je dois dire que je suis un peu inquiet. Prime à la conciliation, je suis tout à fait d'accord et je serais ravi si, vraiment, il était possible d'y parvenir. Prime à la célérité, c'est autre chose. Il est certain que nous aurons, nous, Conseil de la République, à aller vite et que, plus nous irons vite, plus nous aurons de chances de multiplier les navettes. Mais l'Assemblée, si elle veut éviter l'allongement des délais, aura intérêt, elle aussi, à ne pas dépasser les délais normaux — je me demande à quelle vitesse de rotation ira notre travail législatif?

Il y a ici la statue de Portalis, que je regarde avec certaine sympathie. Portalis disait: « Ce qui fait les bonnes lois, c'est le temps ». Est-ce que nous allons nous mettre à légiférer à la vapeur et ressemblerons-nous à ces joueurs de tennis qui, se rapprochant de plus en plus du filet, finissent, en fin de compte, par ne plus échanger que des balles de plein fouet? Je n'en sais rien. Je me demande, d'autre part, si dans ce mécanisme, si ingénieux et si subtil, il ne se révélera pas quelque faille que, pour le moment, nous ne pouvons pas imaginer. Encore une fois, c'est un peu un pari que nous faisons. Nous votons de confiance.

On verra à l'usage.

Mais c'est précisément parce que l'usage le dira que je me permets d'exprimer ici un double vœu. Le premier, c'est que, dans le prochain train — puisque M. le ministre a bien voulu nous dire qu'il envisageait de faire partir d'autres trains — on embarquera l'article 90. Voilà qui n'étonnera pas M. le ministre car il y a des députés, qui, n'étant pas encore ministres, ont de bonnes idées. (*Sourires.*)

Nous avons été de ceux-là et je crois que vous étiez de ceux qui ont préconisé la réforme de l'article 90.

M. le ministre d'Etat. J'ai déposé une proposition de loi, monsieur Boivin-Champeaux.

M. Jean Boivin-Champeaux. Je le sais, et je crois que c'est l'essentiel, car, tant que l'Assemblée nationale tiendra à elle seule la clef du verrou, il nous sera impossible ici de dire notre mot en ce qui concerne la revision de la Constitution.

Je suis persuadé qu'il faut reviser la Constitution d'une façon assez facile, surtout en ce moment. Il ne faut pas mettre trop d'obstacles à la revision. Quand nous nous lançons, comme c'est le cas aujourd'hui, je ne dis pas dans une aventure, mais dans ce que j'ai appelé un pari, il n'est pas mauvais de pouvoir y revenir, d'y remettre quelques coups de pouce, d'y apporter les retouches nécessaires.

Dans le train prochain — car nous ne m'en voudrez pas de me préoccuper presque autant de la réforme prochaine que de la réforme actuelle — je crois qu'il faudrait embarquer non seulement l'article 20, mais l'article 13, car de là viennent toutes les difficultés que nous avons aujourd'hui.

Nous revisons l'article 20 mais, à tout moment, dans cette revision, nous nous sommes heurtés à des difficultés parce qu'il y avait l'article 13. Mais imaginez entreprendre la revision de l'article 13, sans l'article 20, nous serions également gênés. Nous sommes liés par l'article 13 comme par l'article 20.

Tout cela, messieurs, ce sont bien des difficultés, bien des complications, et qui proviennent uniquement de ce drame que nous sommes obligés d'enfermer le jeu parlementaire dans des limites trop étroites et que rien ne pourra être fait de satisfaisant si nous ne pouvons pas voir le problème d'un peu plus haut, dans son ensemble. Il faudra, je pense, y arriver un jour.

Mais nous franchissons aujourd'hui une étape. En ce qui me concerne, je m'en félicite. Je ferai ce que je pourrai pour que soit honorablement franchie cette étape vers une Constitution où le Gouvernement pourra avoir une physionomie moins craintive et où le pouvoir législatif verra réapparaître un Sénat que je considère non pas comme une fin en soi, notez-le bien, mais comme un moyen de mieux assurer, de mieux garder les grands intérêts de la République et de la patrie, comme l'a fait le vieux Sénat de la IIIe République.

Voilà, mesdames, messieurs, mon vœu. Je souhaite seulement que, pour parvenir à ces réformes qui me paraissent indispensables dans l'avenir, nous ne mettions pas sept ans. (*Vifs applaudissements sur de nombreux bancs à droite, au centre et sur divers bancs à gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Hauriou.

M. Hauriou. Mes chers collègues, voici donc, après bientôt huit ans de fonctionnement, qu'est entrepris et sans doute sur le point d'aboutir le premier effort de revision de notre statut constitutionnel. A cette entreprise, à vrai dire rien d'étonnant. Il est tout à fait naturel de reviser une constitution après quelques années de fonctionnement. La raison en est que les organes constituants, surtout lorsqu'il s'agit d'assemblées, sont généralement animés de courants divers, d'idéologies contradictoires, de telle sorte que, presque toujours, il faut arriver à des compromis qui, quelquefois, sont heureux et d'autre fois moins.

Cette revision, après usage, est d'autant plus nécessaire pour la Constitution du 27 octobre 1946 que celle-ci n'a peut-être pas été élaborée selon des méthodes absolument rationnelles. Au moment où ont été posées les bases du nouveau statut, c'est-à-dire dès les premières séances de la commission de la Constitution, il aurait sans doute été logique de commencer par définir de façon claire le cadre dans lequel on voulait se placer pour faire fonctionner une démocratie représentative.

Le droit constitutionnel, je veux dire, au fond, l'expérience des hommes et des nations, indique que, pour une démocratie représentative, il n'y a guère que trois sortes de régimes ou de

gouvernements qui puissent utilement être mis en œuvre: le Gouvernement présidentiel, le Gouvernement d'assemblée, le Régime parlementaire.

Il aurait donc été opportun de commencer par déterminer dans quelle perspective on entendait se placer, et ensuite de s'efforcer d'adapter le régime choisi au tempérament national, car il est bien évident, n'est-il pas vrai — je me permettrai tout à l'heure, peut-être, de revenir plus longuement sur ce point — que, dans chaque pays, il y a des constantes nationales dont il faut tenir compte pour élaborer un statut constitutionnel.

Or, au lieu de cela, la commission de la première Constituante a, tout au début de ses travaux, dressé une liste de 25 ou 30 questions auxquelles chacun devait répondre: voulez-vous un Président de la République ou n'en voulez-vous pas ? Voulez-vous un cabinet ministériel ou non ? Voulez-vous que le président du conseil soit désigné par le Président de la République ou bien élu par l'Assemblée ? Voulez-vous une Chambre ou deux ? Voulez-vous que l'exécutif possède le droit de dissolution ou qu'il ne le possède pas ? Je ne vous lis pas toute la liste, vous en savez assez sur l'importance des questions. Quel a été le résultat ? Le résultat, c'est qu'au lendemain de l'élection de l'Assemblée constituante, on est passé par les affirmations les plus voyantes des divers programmes électoraux, on est passé, pratiquement, par tous les points de désaccord des groupes et on est arrivé nécessairement à un compromis dont les lignes directrices n'ont pas toujours, et peut-être surtout dans le premier schéma, été absolument nettes.

On a dit, à de très nombreuses reprises, et on l'a répété encore cet après-midi dans cette Assemblée, que la Constitution de 1946 était intermédiaire entre le Gouvernement parlementaire et le Gouvernement d'assemblée. Je ne suis pas absolument certain que ce soit exact. Mais ce qui me paraît évident, c'est que les conditions de cette vie de ménage entre le Parlement et le Gouvernement qu'est essentiellement le Régime parlementaire n'ont pas été posées en considération de notre tempérament national et des constantes de ce pays.

Je n'irai pas cependant jusqu'à dire que tout, dans la Constitution de 1946, est critiquable. Loin de là est ma pensée et il y a très certainement des éléments nouveaux dans ce statut constitutionnel qui sont louables. Il n'est pas douteux, par exemple, qu'on y peut constater un effort vers l'approfondissement de la démocratie qui trouve sa traduction dans le préambule de notre nouveau statut constitutionnel, où la nécessité de prolonger la démocratie politique par une démocratie économique et sociale est hautement affirmée, comme dans l'affirmation de la prééminence, nécessaire de l'Assemblée nationale, issue directement du suffrage universel. Il y a, en outre, et c'est le second aspect saillant de notre Constitution actuelle, un effort de codification du régime parlementaire, qui, incontestablement, répond à une tendance de notre tempérament national.

Nous nous trouvons en effet dans l'obligation — est-ce que parce que nous sommes un vieux pays de droit écrit, est-ce que parce que nous ne savons pas respecter très spontanément les coutumes que l'usage a créées, la règle du jeu qui doit se dégager du jeu lui-même — mais toujours est-il que nous n'aimons pas nous soumettre spontanément à ces sortes de *gentlemen's agreements* que les Anglais connaissent si bien dans leurs rapports de pouvoirs publics à pouvoirs publics.

Tout à l'heure, j'écoutais avec beaucoup d'intérêt notre éminent collègue M. Boivin-Champeaux lorsqu'il marquait quelque inquiétude sur la réglementation si poussée que nous avons, l'Assemblée nationale et nous-mêmes, été entraînés à établir à propos de l'article 20 sur les échanges de vues qui se produiront entre l'Assemblée nationale et le Conseil. Tout y est prévu, tout y est réglementé, alors que dans d'autres constitution, l'anglaise par exemple, tout ceci est laissé à la coutume, aux usages, au respect spontané de la règle du jeu et des prérogatives de l'autre Assemblée. Mais sans doute est-il nécessaire qu'en France cet effort de réglementation soit fait.

Est-ce à dire qu'en 1946, avec ce double souci de l'approfondissement de la démocratie et la codification des règles du régime parlementaire telles qu'on les voyait à ce moment-là, on ait trouvé du premier coup des solutions parfaites ? Evidemment non! et c'est pour cela qu'à la lumière des faits on a pensé qu'il fallait apporter des retouches à notre statut politique, surtout sur deux points: en ce qui concerne les rapports entre l'Assemblée nationale et l'exécutif, et en ce qui concerne les rapports entre l'Assemblée nationale et nous-mêmes.

Je demanderai la permission de traiter tout d'abord le second point.

En 1946, on a donc, malgré un très fort courant en faveur de l'Assemblée unique, adopté finalement le système de la dualité des Chambres. Certes, ces deux Assemblées ont été dotées de pouvoirs largement inégaux, mais malgré tout, en face de l'Assemblée nationale, un Conseil de la République a été établi et les deux Assemblées réunies portent le nom de Parlement.

Au point où nous en sommes, et quelque irrévérence que mes propos pourront peut-être, aux yeux de certains, marquer envers notre Assemblée, je voudrais me demander si cette solution bicamérale est vraiment dans la ligne de l'évolution du régime parlementaire.

Cette recherche n'est peut-être pas inutile, car il y a d'excellents esprits qui attestent, à l'heure présente, que la logique du régime parlementaire exige une Assemblée unique. Je ne ferai allusion, pour ne pas alourdir ce débat, qu'à une seule affirmation, celle qui se trouve dans un article de M. Duverger, paru dans le journal *Le Monde* du 22 juillet 1953.

Pour les adversaires d'une seconde Assemblée, particulièrement pour M. Duverger, l'argument central se trouve dans cette constatation que l'Assemblée unique, ou presque, fonctionne, en fait, d'une façon satisfaisante en Angleterre et dans les pays nordiques.

Il est, en effet, exact que la Chambre des Lords n'a presque plus de pouvoir politique; qu'en Suède, en Norvège, au Danemark, en Finlande, on s'oriente vers la solution de l'assemblée unique, avec des ménagements plus ou moins courtois envers la seconde assemblée que, progressivement, on élimine, mais qui s'inscrivent dans une évolution dont la ligne n'est pas contestable. Toutefois, cette démonstration, bien qu'elle parte des faits, ne me paraît pas exhaustive, parce qu'il n'est pas certain que les conditions d'une marche heureuse de la démocratie représentative et du régime parlementaire soient exactement les mêmes dans les pays anglo-saxons ou nordiques et dans les pays latins.

Le régime parlementaire, en effet, qui est essentiellement un système de collaboration beaucoup plus que de séparation des pouvoirs, requiert par là même que le Gouvernement et le Parlement ne chercheront pas à se dominer ou à s'évincer réciproquement, ce qui veut dire que le régime ne doit verser ni dans la dictature de l'exécutif, ni dans le gouvernement d'assemblée. Le frein très sûr à la dictature de l'exécutif, c'est la responsabilité politique du cabinet. La distinction entre gouvernement parlementaire et gouvernement d'assemblée ne peut provenir que d'une délimitation des pouvoirs du Parlement, et, plus spécialement, de la chambre basse.

Les pays anglo-saxons et nordiques, après avoir adopté au départ la dualité des Chambres en viennent, c'est vrai, au système de l'assemblée unique. Seulement, il faut bien remarquer que cette assemblée unique prend chaque fois contre elle-même, à travers son règlement intérieur, ses traditions, ses usages, d'importantes précautions, donnant une large priorité aux projets de loi gouvernementaux, établissant de solides barrières contre la démagogie financière, rendant difficile la mise en cause constante de la responsabilité ministérielle. En d'autres termes, la Chambre des Communes et les assemblées des pays nordiques se montrent, comme disent les juristes, capables d'auto-limitation. (*Applaudissements.*)

La raison doit peut-être en être cherchée dans le tempérament anglo-saxon ou nordique, enclin, comme je le disais tout à l'heure, à respecter la règle du jeu, même non écrite, habitué aussi par l'éducation anglicane ou protestante à peser chaque fois les conséquences, c'est-à-dire les responsabilités, qui découlent de l'exercice de la liberté ou du pouvoir.

Dans les pays latins, la situation, il faut le dire clairement, n'est pas la même et c'est sans doute pour cela qu'en Belgique ou en Italie, la chambre haute joue encore un rôle important. Dans ces pays, cette sorte de lien automatique entre pouvoir et responsabilité qui est le fondement du sens civique, comme de la capacité d'auto-limitation, des corps constitués, est loin, il faut le dire, d'être aussi apparent. Que nous le devions à notre héritage romain ou à l'emprise qu'une religion catholique, largement majoritaire, a exercée sur notre mentalité, nous attendons volontiers de limites extérieures cette marche vers la sagesse. Nous les cherchons, ces limites extérieures, soit dans des constitutions minitieusement détaillées — et c'est pour cela que nous sommes volontiers réglementaires — soit dans des équilibres ou, à tout le moins, dans des dualismes entre les corps constitués.

Je crois que, dans cette perspective, le maintien, dans la version française du régime parlementaire, d'une seconde chambre se présente comme une limite extérieure destinée à suppléer un effort d'auto-limitation qui — disons-le — n'a jamais été entrepris sérieusement, ni par la chambre des députés ni par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements.*)

C'est pour cette raison que, même en 1954, nous pensons que l'existence d'une seconde chambre est nécessaire en France à un fonctionnement heureux du régime parlementaire. (*Très bien!*)

Mais, ceci étant, de quelle façon le Conseil de la République doit-il constituer, par sa présence et par par son action, un élément d'équilibre au sein du Parlement ?

La Constitution de 1946 a posé, à cet égard, une règle très précise. Le Conseil de la République n'intervient pas dans le contrôle politique de l'action gouvernementale. Par contre, il participe à la procédure de la confection des lois, toutefois avec une autorité moindre que celle de l'Assemblée nationale, afin que celle-ci possède toujours le dernier mot.

Voilà le cadre général qui a été tracé par notre Constitution et je dois dire qu'il y a à l'heure actuelle, dans cette Assemblée, un accord à peu près unanime sur deux points: d'abord que le dialogue politique, dans son essence même, doit se poursuivre dans un tête-à-tête entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale; en second lieu, que, dans la procédure de confection de la loi, le dernier mot doit rester à l'Assemblée nationale. Seulement nous sommes hésitants, tout au moins quelques-uns d'entre nous, sur les moyens qu'il convient de mettre en œuvre afin que le Conseil de la République participe avec efficacité à la confection de la loi, tout en laissant le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Notre Constitution actuelle a, vous le savez, établi un système simple, brutal presque: tous les projets sont examinés en première lecture par l'Assemblée nationale; le Conseil de la République ne procède qu'a un seul examen; au retour du texte devant l'Assemblée nationale, celle-ci peut, soit reprendre son texte, soit adopter tout ou partie des amendements du Conseil de la République. Nous n'avons qu'une seule faculté: celle d'obliger l'Assemblée nationale à statuer à la majorité absolue lorsque nous-mêmes avons voté un texte à cette majorité.

Ce système, il faut bien le dire, n'a satisfait à l'usage aucune des deux Assemblées. Le Conseil de la République a toujours été dans une sorte de sentiment d'infériorité de n'avoir pas le droit d'initiative, de ne procéder qu'à un seul examen des textes et de ne donner que des avis dont l'Assemblée nationale pouvait tenir un compte, pour ainsi dire, dérisoire. Quant à l'Assemblée nationale, elle nous a toujours dit: votre prérogative de la majorité absolue nous gêne beaucoup; nous souhaitons d'une façon fervente qu'une prochaine revision la supprime de façon définitive.

Le texte de revision qui a été soumis à nos délibérations par l'Assemblée nationale supprime en effet cette faculté d'obliger dans certains cas l'Assemblée nationale à statuer à la majorité absolue et il nous donne en échange un droit d'initiative et une possibilité d'examiner plusieurs fois les textes législatifs.

Que faut-il penser de cette transformation des rapports entre l'Assemblée nationale et nous-mêmes ? Le groupe socialiste que j'ai l'honneur de représenter ce soir à cette tribune est d'accord pour accepter cette sorte de mutation des pouvoirs du Conseil de la République. Il espère, si la réforme est bien appliquée — et j'entends par l'une et l'autre assemblées — qu'il en résultera une diminution de la tension latente qui existe entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, qu'il en sortira aussi une amélioration de la qualité des textes législatifs, le tout au bénéfice de la vie parlementaire française.

Ce n'est pas, mes chers collègues, que nous ne nous rendions pas compte, au groupe socialiste, de l'importance de ce que le Conseil de la République abandonne avec cette sorte de transposition de ses pouvoirs. En effet, cette procédure de la majorité constitutionnelle, si imparfaite qu'elle fût, si fâcheux que fussent les résultats auxquels parfois elle aboutissait, est, il faut bien le dire, la seule marque de la participation du Conseil de la République à l'exercice du pouvoir législatif proprement dit, *stricto sensu*.

Le pouvoir législatif, en effet, comme d'ailleurs tout pouvoir politique, se concrétise soit par la faculté de décider, soit par la faculté d'empêcher. Dans la Constitution de 1946, le Conseil de la République n'a aucunement la faculté de décider qui, en ce qui concerne la loi, est réservée d'une façon totale à l'Assemblée nationale. Il avait, avec le dernier alinéa de l'article 20, une légère faculté d'empêcher, imparfaite, j'en conviens, dans ses applications, mais qui tout de même représentait, tout au moins sur un plan théorique, une certaine participation à l'exercice du pouvoir législatif.

Certes, nous comprenons très bien les raisons pour lesquelles l'Assemblée nationale demande la suppression de cette sorte de droit de veto limité. Cette Assemblée est, malheureusement pour elle-même, composée de façon constante de six ou sept groupes politiques, de telle sorte que pour réunir une majorité de gouvernement, il faut assembler au moins quatre de ces groupes. Ces derniers sont d'accord, quelquefois tout au moins, sur les lignes générales de la politique à suivre. On me dit: pas toujours, mais enfin généralement. En tout cas, sur les problèmes mineurs, sur ceux qui n'ont pas été évoqués au moment de la déclaration d'investiture, des contradictions, et souvent profondes, se manifestent incontestablement entre les diverses formations qui, réunies, forment la majorité, de telle sorte que si nous obligeons l'Assemblée nationale, toujours ou presque toujours dans des cas délicats pour elle, à statuer à la majorité absolue, nous enfonçons pour ainsi dire un coin entre les divisions de la majorité et nous gênons de façon très directe nos collègues.

Par ailleurs, le jeu de la majorité qualifiée a pu, dans quelques rares cas il est vrai, mais ce sont ceux qu'on monte le plus volontiers en épingle, aboutir à l'abandon de projets en cours. Il a pu dès lors sembler que le jeu du dernier alinéa de l'article 20 aboutissait en quelque sorte à un retour atténué, indirect, aux pratiques anciennes du Sénat évoquées tout à l'heure par lesquelles cette haute Assemblée laissait parfois trop longtemps sans les examiner des projets qui lui étaient transmis par la Chambre des députés.

Il apparait donc nécessaire de renoncer à cette prérogative de veto limité ou de majorité constitutionnelle. Mais je dois dire que si nous consentons à une transposition de ce qui était jusqu'à maintenant l'aspect le plus apparent de notre pouvoir politique, ce ne peut être qu'au bénéfice d'une autorité morale accrue résultant de l'institution d'un dialogue efficace et sincère à travers lequel les positions du Conseil de la République seront connues et de nos collègues de l'Assemblée nationale et de l'opinion publique elle même.

Dans le texte qui nous avait été transmis par l'Assemblée nationale, il subsistait quelques obscurités et l'on pouvait avoir certains doutes sur l'efficacité, peut-être même sur la sincérité du dialogue. L'Assemblée nationale pouvait, si elle le voulait, laisser passer le délai de cent jours et il n'était point précisé ce qui, dans ce cas, se passait. De sorte qu'on pouvait se demander si, à l'expiration du délai, le Conseil de la République ne pouvait pas être tout simplement considéré comme forclos, auquel cas le dialogue ne se serait pas institué.

D'autre part, si certaines garanties avaient été marquées dans le texte pour la procédure ordinaire, rien n'avait été organisé pour la procédure d'urgence et vous savez qu'à certaines périodes, cette procédure d'urgence a été largement mise en œuvre par l'Assemblée nationale.

J'entends bien que, tout récemment, l'Assemblée a modifié sur ce point son règlement intérieur et restreint l'usage de la procédure d'urgence, mais vous savez aussi, comme moi, qu'un règlement intérieur n'est qu'une résolution prise par une Assemblée et qui peut être modifiée par une autre résolution. Le Conseil ne pouvait pas considérer comme suffisant que l'essentiel des pouvoirs qui allaient lui être impartis dépendit de l'unique volonté de l'autre Assemblée et d'une résolution intérieure qui pouvait, en quelques jours, être modifiée par une autre résolution, par une autre mesure d'ordre intérieur.

C'est pourquoi je veux, moi aussi, féliciter notre rapporteur de la commission du suffrage universel, pour les améliorations si importantes qu'avec l'aide de quelques-uns de nos collègues, et tout spécialement de M. Pellenc, il a apportées à ce texte.

A l'heure présente, il y a une possibilité de nombreuses navettes entre les deux Assemblées. Nous avons des garanties en matière de procédure d'urgence. Je me permets donc d'encourager nos collègues à voter ce texte, car je pense que s'il est adopté, il y aura désormais des rapports d'une qualité meilleure entre les deux Assemblées, de même qu'une large amélioration du travail législatif.

Reste alors la seconde série de mesures, celle qui a trait à la précision ou à l'amélioration des rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale: facilités nouvelles pour l'investiture, rationnalisation de la procédure en cas de motion de censure ou de motion de confiance, effort pour préparer les voies d'une stabilité ministérielle accrue.

Je dirai peu de choses sur ces points parce que, dans l'ensemble, nous sommes d'accord sur les modifications qui ont été apportées au texte de la Constitution de 1946 et aussi parce qu'un deuxième train de réformes nous est promis. C'est surtout, je pense, dans ce deuxième train que les modifications les plus substantielles seront opérées.

Toutefois, je voudrais que, dès maintenant, nous fussions, les uns et les autres, conscients de l'extrême difficulté de la tâche à entreprendre. Dans notre pays, le mal essentiel qu'il s'agit de

traiter, c'est, nous sommes bien d'accord, l'instabilité ministérielle. Celle-ci prend sa source directe dans le phénomène que je signalais tout à l'heure, à savoir que les gouvernements ne trouvent jamais pour les soutenir que des majorités de coalition, et ce phénomène trouve lui-même son origine dans la multiplicité des partis et des groupes.

Je crois que la difficulté de base, en ce qui concerne un fonctionnement normal, heureux, du régime parlementaire dans notre pays, et peut-être dans tous les pays de tradition latine, c'est la multiplicité des partis politiques et l'obligation dans laquelle on se trouve de rechercher chaque fois des majorités de coalition.

Je voudrais maintenant, m'efforçant de pousser plus loin encore mon analyse, rechercher la raison de cette multiplicité des partis politiques, alors qu'en d'autres pays, en Angleterre et aux Etats-Unis par exemple, il n'y a que deux partis, ce qui fait que, dans ces pays, tout est simple, que ce soit le régime parlementaire qu'il s'agisse de faire fonctionner, ou le gouvernement présidentiel qui soit prévu par la Constitution.

Je crois que parmi beaucoup d'autres raisons que je ne veux pas examiner, une des plus importantes provient de ce que, chez nous, il y a malheureusement deux lignes de séparation entre la droite et la gauche qui ne se rejoignent pas et poussent à multiplier les formations politiques: une ligne de séparation sur le plan économique et social qui est la vraie, et une sur le plan philosophique, confessionnel, laïque, qui a une grande importance dans notre pays, mais qui, je crois, complique beaucoup et inutilement notre vie politique.

Si vous examinez l'Assemblée nationale actuelle, vous pouvez constater aisément qu'il y a, par rapport à cette double ligne de séparation, un parti qui est à gauche par rapport aux deux césures: le parti socialiste; un parti qui est à droite au point de vue philosophique et confessionnel, mais qui cherche à se classer à gauche au point de vue social: le mouvement républicain populaire; un parti qui, incontestablement, est encore à gauche au point de vue philosophique et laïque, le parti radical, mais qui, à l'heure actuelle, passe plutôt de l'autre côté de la barrière en ce qui concerne les problèmes économiques et sociaux...

M. Dulin. Nous avons moins évolué que le parti socialiste.

M. Hauriou. ...et des partis qui sont à droite, par rapport aux deux lignes de séparation, ceux qu'on appelle les indépendants et les paysans. Si vous ajoutez, dans l'Assemblée actuelle, l'incidence française du phénomène soviétique et je ne sais quelle résurgence, disons de césarisme, qui se manifeste dans notre pays lorsqu'il se sent malheureux, vous avez les six formations de l'Assemblée nationale, vous avez une Chambre exagonale, vous ne pouvez pas avoir moins de partis que vous n'en avez et vous êtes obligés, pour avoir une majorité cohérente, de l'appuyer sur au moins quatre formations politiques.

M. le rapporteur. L'orateur a raison!

M. Hauriou. J'ajoute que le problème n'est pas en train de se simplifier, car une troisième ligne de césure se creuse parmi les partis de l'Assemblée sur le plan de la politique extérieure entre ceux qui sont — oh! je ne veux pas intervenir dans ce domaine et prononcer des paroles qui puissent heurter quiconque — partisans d'une intégration très rapide de la France dans une Europe organisée et ceux qui estiment nécessaire de prendre des précautions, quel que soit le désir que nous ayons tous de constituer une Europe qui puisse un jour être une tierce force internationale valable entre les deux autres que vous connaissez.

C'est là, je crois, un des chapitres douloureux de notre vie politique. C'est un phénomène grave et même si les options internationales étaient levées, il y a un jour une simplification parmi les lignes de clivage qui existent dans notre vie politique française, je crains que les deux autres, celles que j'ai énumérées en premier lieu, ne subsistent et que nous ne nous trouvions encore pendant de longues années avec plusieurs formations politiques là où nous ne devrions en avoir que deux.

Monsieur le ministre, je le dis à vous comme à tous mes collègues, c'est là le problème le plus grave que nous ayons à résoudre. C'est au fond le problème du fonctionnement des démocraties parlementaires dans les pays à comportement majoritaire catholique qui se posent, je veux dire dans les pays où il n'y a pas unité de lieu entre les préoccupations d'ordre matériel des citoyens et leurs préoccupations d'ordre spirituel et où, par conséquent, il y a deux frontières qui se creusent à l'intérieur du pays.

Je crois que ce problème sera long et difficile à résoudre. Il faudra de part et d'autre beaucoup de bonne volonté; à tout le moins faut-il être averti de son existence.

Sans avoir la prétention de donner ici en quelques mots une solution, je voudrais tout de même faire très rapidement deux remarques.

La première, c'est que nous devons, les uns et les autres, travailler à atténuer le plus possible cette frontière intérieure qui passe au milieu de nos préoccupations spirituelles. En particulier, dans l'intérêt de notre pays, nous devons faire les plus grands efforts pour régler l'irritante question scolaire, qui a contribué à remettre à vif une ligne de séparation que, pendant trente ans, on s'était attaché de part et d'autre à atténuer. S'il est vrai qu'est en préparation un statut des écoles confessionnelles, je forme le vœu fervent que ce texte, par ses dispositions, atténue des querelles qui n'auraient jamais dû être réveillées, au lieu de les approfondir et de les exacerber. (*Très bien! à gauche.*)

La seconde remarque que je me permets de faire, c'est qu'il faudrait que les uns et les autres, nous cherchions ensemble un système électoral qui atténue nos divisions politiques au lieu de les accuser. Je crois — et cela est plus vrai encore dans les pays à comportement majoritaire catholique que dans les pays à comportement protestant pour les raisons que je me permettais de vous indiquer il y a quelques instants — qu'un système majoritaire qui contribue à atténuer les divisions et à diminuer le nombre des partis politiques est préférable à un système à base de proportionnelle qui au contraire accuse les divisions et accroît le nombre des partis. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Mes chers collègues, il nous faudra nous mettre sérieusement à la tâche, car les Français, en ce domaine, ont des exigences à la fois contradictoires et justifiées. Ils veulent vivre en démocratie. Ils n'ont le sentiment d'être en démocratie que si l'exécutif est responsable politiquement devant le Parlement quelle que soit la complexité et le nombre des partis. Enfin, ils souhaitent, de surcroît, la stabilité ministérielle et la continuité dans l'action gouvernementale. Il faudra un jour que nous prenions ensemble le problème à bras le corps et que nous essayions de le résoudre, car il y va, dans une large mesure, de l'avenir de notre pays.

A vrai dire, ce n'est pas de cela qu'il s'agit aujourd'hui. Notre propos est, en ce jour, plus modeste. C'est une première amorce de la réforme de l'Etat que nous avons à décider. A chaque jour suffit sa peine. Le projet en cours ne prétend point régler tous les problèmes qui restent en suspens, mais, si modeste soit-il, il va cependant dans le sens que nous souhaitons les uns et les autres: établir des rapports plus harmonieux entre les pouvoirs publics, assurer une efficacité plus grande dans l'œuvre législative comme dans l'action gouvernementale.

Mes chers collègues, si nos travaux d'aujourd'hui marquent un progrès dans ce sens, nous aurons, pour notre part, bien mérité de la Patrie et de la République. (*Vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite. L'orateur, en regagnant sa place, reçoit les félicitations de ses amis.*)

M. le président. La parole est à M. Chaintron.

M. Chaintron. Mesdames, messieurs, j'ai le difficile privilège de présenter à cette tribune la position du parti communiste comme la seule opposition à l'ensemble de ce projet de réforme de la Constitution.

Je pourrais, dans une espèce de clause de style, demander votre tolérance à m'entendre et, faute d'un préjugé favorable qui permettrait de vous convaincre, je vous proposerai plutôt d'écouter mes raisons qui peuvent être utiles, car c'est précisément dans le jeu de l'opposition que se trouve la vérité.

La Constitution française, approuvée par le corps électoral en 1946, n'est certes point parfaite, encore que les misères de la politique poursuivie depuis plusieurs années ne lui soient pas imputables. Il serait, à notre avis, beaucoup plus urgent de réformer la politique dans un sens conforme à la Constitution que de réformer la Constitution pour l'adapter à une politique antidémocratique.

Cependant, nous serions d'accord d'enthousiasme sur une réforme de la Constitution dans un esprit de démocratie et de progrès répondant à la volonté du peuple. Le projet de réforme qui nous est présenté par une majorité parlementaire, qui ne représente pas exactement le corps électoral, tend au contraire, dans son ensemble, à modifier la Constitution dans un sens

réactionnaire et c'est pourquoi nous nous opposons à cette entreprise.

C'est devenu un thème à la mode, dans certains milieux, que d'accuser de tous les péchés la Constitution et de prétendre que c'est à elle que nous devons tous les maux de la politique présente. Depuis 1949, se sont succédé des projets de réforme émanant pour la plupart de parlementaires siégeant à droite dans les assemblées. Les désirs de réforme réactionnaire de la Constitution se sont faits plus pressants au fur et à mesure que l'union de la résistance, inspirée d'un programme de rénovation et de progrès, se relâchait et que les partenaires de la libération, par peur du peuple et du progrès social, se sont séparés de ceux dont nous sommes, qui restaient fidèles au programme commun du conseil national de la Résistance.

La volonté d'aboutir à cette réforme de la Constitution s'est faite plus impérieuse pour les apparentés de l'anticommunisme quand, après sept années d'une politique ruineuse pour l'économie du pays, néfaste à la condition des travailleurs et à l'indépendance nationale, s'est élevée la protestation populaire. Ils sont poussés par l'impatience de certains politiciens archi-réactionnaires d'avant-guerre que le sursaut national de la libération avait écartés de la vie politique et condamnés, et qui sont tenaillés par un esprit de revanche qui les fait appeler « les thermidoriens de la Résistance ».

Les tenants actuels du pouvoir, les révisionnistes endiablés sont pressés d'aller plus loin dans la politique de soumission de la Nation: il faut ratifier la communauté européenne de défense, repousser la paix en Indochine et la sécurité en Europe, refouler la volonté de libération du peuple. Pour cela, on a déjà tourné certains articles de la Constitution. On veut à présent faire sauter les garde-fous, ôter les empêchements constitutionnels pour tenter de conduire notre pays dans les pires aventures. Pour faire sauter la Constitution, approuvée par le peuple, les révisionnistes l'accablent des pires méfaits: elle serait la cause de l'instabilité gouvernementale et de l'absentéisme électoral, du déficit et de l'inflation, du marasme économique et de la démoralisation.

En réalité, la cause de tous ces maux réside dans l'orientation politique fausse, contraire à la volonté du peuple qui, se manifestant, fait tomber les uns après les autres les gouvernements. L'absentéisme électoral résulte du dégoût que certains électeurs éprouvent de voir bafouer leur volonté par des lois électorales injustes. Le déficit, le marasme économique proviennent, eux, de ce que la guerre en Indochine est continuée et de ce que la participation à des coalitions bellicistes nous entraîne dans une politique ruineuse pour la nation et qui compromet en même temps son indépendance.

Le moyen de changer toute cette politique, ce n'est pas de modifier la Constitution mais de changer de politique. C'est là l'urgence du moment et il y va du sort de la France.

Or, nous voilà discutant à longueur de journées sur la réforme de la Constitution. S'il s'agissait véritablement d'une volonté de l'amender, de la perfectionner, nous ne manquerions pas de propositions constructives. Il y aurait, entre autres, à rendre effectives les intentions louables inscrites dans les articles 87, 88 et 89 de la Constitution tendant à élargir les libertés communales et départementales au lieu d'appesantir sur elles les pouvoirs de tutelle.

Mais les modifications apportées par les onze articles du projet qui nous est présenté sont inspirées d'un tout autre esprit. Le rapporteur de notre commission du suffrage universel, dont il n'est pas dans mon esprit de nier les qualités et les connaissances juridiques...

M. le rapporteur. Merci!

M. Chaintron. ...nous dit que les considérations qui les motivent sont les suivantes:

1° Améliorer les conditions du travail parlementaires — nous verrons ce que cache cet euphémisme; 2° renforcer les pouvoirs de l'exécutif — l'aveu est ici beaucoup plus cru; 3° accroître le rôle législatif du Conseil de la République, c'est-à-dire, en définitive, revenir à la notion du Sénat d'avant-guerre condamnée par les constituants avec l'appui et l'approbation du corps électoral.

Dépouillons donc ces dispositions de leurs habiletés juridiques. Parlons d'abord de cette augmentation de pouvoirs de l'exécutif. C'est, pourrait-on dire, par définition le contraire de la démocratie. C'est la réduction des prérogatives de l'Assemblée nationale élue au suffrage universel, donc une réduction de la souveraineté nationale.

Quels sont les moyens proposés par les revisionnistes pour y parvenir? C'est, par le jeu de l'article 2, la mise en vacances du Parlement pendant cinq mois sur douze sur simple décret de clôture du Gouvernement. Pendant ce temps, le Gouvernement aura les pleins pouvoirs, sans aucun contrôle du Parlement, et même sans le contrôle de son action par le bureau de l'Assemblée nationale. Cette disposition du contrôle par le bureau de l'Assemblée nationale était inscrite à l'article 12 de la Constitution. Elle disparaît dans l'article 4 proposé en remplacement. Pendant ces grandes vacances, le Gouvernement pourra accomplir les pires bévues, commettre les actes les plus graves, sans que les parlementaires puissent l'obliger facilement à convoquer le Parlement en session extraordinaire pour discuter de sa politique.

La Constitution de 1946 prévoyait dans son article 12 qu'il suffisait qu'un tiers des députés demande la convocation du Parlement en session extraordinaire pour qu'elle ait lieu. On sait comment, lors des graves mouvements sociaux d'août 1953, le Gouvernement parvint à empêcher cette clause de jouer rapidement avec un tiers de demandeurs. On devine ce qu'il en serait quand le nombre requis serait non plus du tiers mais de la moitié, ainsi que le stipule l'article 4 proposé. La possibilité de cette convocation extraordinaire devient donc illusoire.

On nous objecte qu'on craint, par une disposition de convocation trop facile, qu'il y ait abus de ces demandes. Mais l'expérience montre qu'il n'en est rien et que les parlementaires n'ont pas abusé jusqu'alors de cette possibilité. Il n'y a aucune raison que dans l'avenir on puisse redouter une cascade de clôtures et de rentrées successives et, comme dit un proverbe: « On ne met pas un pansement avant d'avoir la blessure alors même que rien ne la laisse supposer ».

Puisqu'on parle de renforcer, s'il se peut, le prestige des parlementaires, ne laissons pas penser que la mise en vacances prolongées serait un moyen qu'ils accepteraient de fuir pendant de longs mois leurs responsabilités parlementaires. Puisqu'on prétend redouter la critique populaire contre les imperfections du régime parlementaire, ne croyons pas que le peuple trouve bon, pour éviter de trop longs débats parlementaires, de regagner confiance en réduisant à sept mois son travail parlementaire, sept mois de courtes semaines, que les critiques du parlementarisme ramèneront par un calcul simpliste à trois ou quatre mois de travail par an. En définitive, cet ensemble de mesures aboutit à une amputation des pouvoirs de l'Assemblée nationale élue au suffrage universel, à la dépossession de sa souveraineté au profit d'un exécutif qui deviendrait dictatorial, autocratique, totalitaire, contraire en tout cas à la démocratie que vous prétendez défendre.

M. Pinton. C'est la constitution d'U. R. S. S. que vous analysez.

M. Chaintron. Voter ces dispositions, pour les parlementaires, serait donc abdiquer des charges qu'ils tiennent du suffrage universel.

Voyons maintenant ce que comportent les mesures qui répondent à la considération énoncée d'augmenter les pouvoirs du Conseil de la République. Notre position de doctrine, sur la question fondamentale, est bien connue. Elle s'inspire de la position traditionnelle de tout le mouvement socialiste depuis un siècle. C'est la position exprimée maintes fois par Jaurès: pas de Sénat, une seule assemblée législative, émanation directe du corps électoral, sa représentation fidèle par le moyen de la représentation proportionnelle.

Il semble d'ailleurs, et on le rappelait tout à l'heure, que le système du bicaméralisme avec une Chambre Haute élue au suffrage restreint ait tendance, en notre temps, à tomber en désuétude dans la plupart des pays du monde.

Cependant, dans un esprit d'union qui suppose le compromis, nous avons voté la Constitution instituant le Conseil de la République. Nous avons même, comme le rappelait le rapport voté en janvier 1951 une motion où le Conseil de la République, unanime, affirmait n'admettre aucune atteinte aux droits qu'il tient de la Constitution.

Nous pensons toujours que notre assemblée a joué, et peut continuer à jouer, le rôle de chambre de réflexion qui lui est attribué, encore que ce rôle soit compromis par le fait que son mode d'élection ne correspond plus tout à fait à celui qui fut prévu par le constituant. Le fait que la représentation n'est plus conforme à la volonté du pays et que le parti communiste soit aussi lésé qu'il l'est fausse dans une grande mesure le caractère du rôle de notre assemblée.

Quoi qu'il en soit, des chambres du genre de la nôtre, des chambres de réflexion existent dans des pays étrangers, sur

UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARIES

qui on aime prendre exemple, et elles s'accommodent de leur rôle. C'est ainsi que la Chambre des Lords n'a guère plus de pouvoirs que le Conseil de la République et s'en contente.

Au contraire, par le jeu des articles 14 et 20 proposés, on voudrait tendre à redonner au Conseil de la République le caractère du Sénat d'avant-guerre, de réputation réactionnaire. C'est là une réforme absolument contraire à l'esprit des constituants et à celui du corps électoral qui a approuvé la Constitution.

Voilà une assemblée — je parle de la nôtre — qui est élue par moins de 100.000 électeurs sur 20 millions et qui veut prétendre à des prérogatives presque égales à celles de l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel. Comme l'Assemblée nationale est réticente, hostile à cette prétention qu'elle considère exorbitante, notre commission a élaboré des versions d'articles 14 et 20 non moins compliquées que celles de l'Assemblée nationale et qui, en échange de l'abandon du droit dit de veto dont disposait le Conseil de la République, instaurent une navette prolongée.

Le résultat sera que les projets de loi pourront être renvoyés d'une chambre à l'autre pendant de longs mois. Le plus souvent, juristes et experts en Constitution ne s'entendent pas sur la longueur du temps pendant lequel pourront s'étaler ces navettes mais on cite communément des chiffres de l'ordre de six ou sept mois. Or, quand ce délai de renvoi tombera à la période des grandes vacances de cinq mois, le délai sera allongé d'autant. Tel ou tel projet social pourra être retardé pendant plus d'une année. Jugez donc si les travailleurs qui l'attendront impatiemment seront contents de la réforme et si la popularité de notre assemblée en augmentera pour autant! Ils diront ce qu'ils disaient du Sénat: c'est une chambre d'obstruction. Nous ne pouvons vraiment aller ainsi à l'encontre de la volonté du suffrage universel qui s'est prononcé sur la Constitution et sortir du rôle qui nous a été donné.

Enfin, sous la formule si nuancée du rapporteur, « améliorer les conditions du travail parlementaire » se placent les dispositions de réforme les plus attentatoires à la démocratie parlementaire. C'est d'abord l'amenuisement de la garantie de l'indépendance de l'élu par l'immunité parlementaire. Ce principe essentiel, qui consiste à mettre le législatif hors de menace et hors d'atteinte de l'exécutif, figure dès l'origine de la République en France et repose sur la notion fondamentale que nul pouvoir n'est, en République, au-dessus du représentant du peuple, si ce n'est le peuple lui-même. C'est une telle conception qui animait les constituants en 1946 quand ils inscrivaient à l'article 22 l'immunité du parlementaire pendant la durée totale de son mandat. Il suffit aux révisionnistes de substituer dans l'article 7 proposé, les mots « durée des sessions » aux mots « durée du mandat », pour réduire et compromettre la portée de la garantie. Formellement, le parlementaire n'est plus garanti que pendant sept mois sur douze; mais l'effet est beaucoup plus grand que cela: durant même les sept mois de session, le parlementaire peut être sous le coup d'une menace d'emprisonnement, différé jusqu'à la clôture de la session, si son action déplaît à l'exécutif.

Il ne s'agit certes point de préserver du châtiment tel parlementaire dévoyé ayant commis un crime de droit commun. Pour ceux-là nous voulons un châtiment sévère à la mesure de leur faute et de leurs responsabilités. Mais on sait à qui ces textes sont principalement destinés. On sait comment, pour se débarrasser d'adversaire politiques, on peut les faire tomber sous le coup de flagrants délits avec des complots policiers préfabriqués. Tels propos tenus à la tribune du Parlement contre la politique de guerre du Gouvernement, par exemple, ne pourront entraîner sur-le-champ l'emprisonnement du parlementaire, car il est couvert à ce moment par l'immunité. Mais lorsque, allant rendre compte de son mandat aux électeurs, hors session, pendant les longues vacances prévues, le parlementaire répétera ces mêmes propos en réunion publique, il pourra être arrêté en flagrant délit sous le fallacieux prétexte de démoralisation de l'armée et de la Nation. En outre, lorsqu'il sera sous les verrous, même s'il peut voter par délégation, comment pourra-t-il exercer son rôle de parlementaire, c'est-à-dire apporter l'influence de sa raison dans le débat ? On pourrait ainsi faire passer toutes les mesures antinationales, toutes les plus néfastes entreprises du genre de la communauté européenne de défense, toutes les lois antisociales, en emprisonnant les communistes d'abord et, si besoin est, les autres membres de l'opposition ?

A cette première mesure d'élimination de l'opposition par ces moyens de force s'en ajoutent d'autres. L'article 3 proposé supprime l'obligation contenue dans l'article 11 de la Constitution présente d'élire les bureaux des assemblées à la représentation proportionnelle des groupes. Ceci permettrait que, par des coalitions, tout représentant de l'opposition soit évincé des bureaux et que, de ce fait, il perde notamment tout contrôle sur le dépouillement des scrutins. Quelle suspicion fera-t-on naître! Quelle atmosphère intolérable!

Enfin, la Constitution de 1946 garantissait encore le libre jeu de l'opposition, principe de la démocratie, par les dispositions qui accompagnent la procédure de dissolution prévue à l'article 52. Les groupes de l'opposition devaient être représentés dans le cabinet provisoire qui expédierait les affaires courantes et organiserait les nouvelles élections. L'article 11 proposé fait disparaître ces dispositions. C'est le cabinet dont la politique aura été condamnée par l'Assemblée qui restera en fonction et organisera les élections à sa guise, sans contrôle de l'opposition, afin d'avoir une Chambre à sa dévotion.

L'ensemble de ces mesures est principalement dirigé contre les communistes en raison de leur opposition intransigeante à tout ce qui est contraire aux intérêts de la Nation. Mais cet anticommunisme, c'est comme une espèce de clause de ralliement habituel qui, sans doute, dans l'intention des astucieux revisionnistes, devrait permettre de regrouper la sainte famille des apparentés quelque peu disloquée par les contradictions d'intérêt sur d'autres points de la réforme. Mais, qu'on y prenne garde, la liberté ne se compartimente pas et tel qui voterait contre nous ces mesures d'atteinte à la démocratie risque de les voir un jour se retourner contre lui!

Alors, nous dira-t-on, n'y a-t-il rien de bon dans la réforme ? On peut y trouver une once d'avantages bien qu'elle soit gâtée par un quintal de mesures néfastes. C'est la modification de l'article 45 de la Constitution. L'article 8 proposé qui le remplacerait réduit, en effet, la difficulté à dégager une majorité pour le changement de gouvernement, ce qui peut faciliter la solution favorable de crises gouvernementales, la majorité simple étant substituée à la majorité absolue prévue par la Constitution pour l'investiture du président du conseil.

Le texte du Conseil de la République semble même plus cohérent que celui de l'Assemblée nationale en n'exigeant plus, pour la question de confiance ou la motion de censure tout comme pour l'investiture, que la majorité simple, au lieu de la majorité absolue. Mais accepter l'ensemble des dispositions néfastes que je viens d'énoncer pour ce mince avantage, serait mordre dans un fruit empoisonné et payer bien cher une amélioration qui pourrait d'ailleurs être réalisée isolément.

En conclusion, l'ensemble de ces mesures de réforme est réactionnaire et une question se pose: quel droit avons-nous de reconsidérer, dans ces conditions, une Constitution adoptée par le corps électoral directement consulté ?

Il ne suffit pas de répondre que la procédure fixée par l'article 90 de la Constitution est formellement respectée; il ne s'agit pas d'être astucieusement conforme à la lettre, mais à l'esprit. Il s'agit, en d'autres termes, de savoir si nous en avons le droit moral.

Selon l'esprit des dispositions de révision constitutionnelle, contenues dans l'article 90, les modifications sont prises par une majorité très large d'un parlement vraiment représentatif du corps électoral, ou, le cas échéant, par le corps électoral lui-même, consulté par referendum. Les constituants avaient souci, en établissant ces textes, de ne permettre de modifications qu'avec la garantie maximum qu'elles correspondaient à la volonté directe ou indirecte du corps électoral, dans les conditions qu'ils avaient prévues pour l'élection des assemblées. Par la représentation proportionnelle pour l'Assemblée nationale, ils pouvaient avoir une certaine garantie qu'une large majorité de cette assemblée représentait vraiment la majorité du pays. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. La représentation parlementaire a été faussée par les lois électorales injustes et par les coalitions contre nature des apparentements.

Il y a, à l'Assemblée nationale, des parlementaires élus avec 3.000 voix, tandis que des candidats députés furent écartés du Parlement, bien qu'ayant recueilli 90.000 voix. C'est le cas de beaucoup de nos candidats.

Quant à la représentation du parti communiste au Conseil de la République, vous savez ce qu'il en est; comment, par une loi électorale injuste et des combinaisons, le plus fort parti de France n'a qu'un des plus petits groupes de cette Assemblée.

Ainsi donc, les deux assemblées du Parlement ne sont plus maintenant une représentation assez exacte du corps électoral pour que leur majorité, même large, corresponde vraiment à la volonté du corps électoral, et qu'elles puissent normalement modifier la Constitution.

Le seul moyen, par conséquent, d'être honnête, si les révisionnistes persistent dans leur intention de réformer la Constitution,

serait donc de soumettre au corps électoral, par voie de referendum, les textes modifiés.

En tout état de cause, le groupe communiste s'oppose à l'ensemble de ces réformes réactionnaires qu'il dénonce en proposant, pour le moment, le retour pur et simple au *statu quo*, c'est-à-dire à la Constitution approuvée par le peuple.

Attachés à une politique de progrès social, nous voulons, nous aussi, une réforme de la Constitution dans le sens du progrès et non dans celui de la réaction. Cette réforme peut s'accomplir par le regroupement des républicains qui doit se réaliser pour promouvoir une politique nouvelle fondée sur la paix, la liberté et l'indépendance nationale. (*Applaudissements à l'extrême gauche.*)

M. le président. Mesdames, messieurs, à ce point du débat, je dois consulter le Conseil de la République. Restent, comme orateurs inscrits, MM. Tinaud, Castellani, Debû-Bridel, Georges Pernot et M. le ministre Barrachin.

M. Pernot a eu le soin de prévenir le Conseil de la République qu'il ne parlerait qu'après la réunion de la commission de la justice, qui est convoquée demain matin à neuf heures trente.

Il n'y a pas d'autres sénateurs présents parmi les orateurs inscrits.

Que décide le Conseil?

M. Charles Brune. Renvoi à demain!

M. le rapporteur. Je propose d'interrompre la discussion et de la reprendre demain à dix heures.

M. le rapporteur pour avis. C'est désolant; nous allons perdre du temps!

Le débat ne semble pas beaucoup intéresser l'Assemblée!

M. le président. La commission propose au Conseil de renvoyer la suite de la discussion à demain matin dix heures.

Il n'y a pas d'opposition?...

Il en est ainsi décidé.

— 5 —

REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel pourrait être l'ordre du jour de la prochaine séance publique, qui aura lieu demain jeudi 11 mars à dix heures:

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à la revision des articles 9 (1er et 2e alinéas), 11 (1er alinéa), 12, 14 (2e et 3e alinéas), 20, 22 (1re phrase), 45 (2e, 3e et 4e alinéas), 49 (2e et 3e alinéas), 50 (2e alinéa) et 52 (1er et 2e alinéas) de la Constitution. (Nos 398, année 1953 et 93, année 1954. — M. Gilbert-Jules, rapporteur, et n° 123, année 1954; avis de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale. — M. de La Gontrie, rapporteur.)

Il n'y a pas d'opposition?...

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt-trois heures vingt-cinq minutes.*)

Le Directeur du service de la sténographie du Conseil de la République,
CH. DE LA MORANDIÈRE.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU CONSEIL DE LA REPUBLIQUE

LE 10 MARS 1954

Application des articles 82 et 83 du règlement ainsi conçus:

« Art. 82. — *Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Conseil de la République, qui le communique au Gouvernement.*

« *Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.*

« Art. 83. — *Les questions écrites sont publiées à la suite du compte rendu in extenso; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.*

« *Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.*

« *Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion.* »

BUDGET

4948. — 10 mars 1954. — **M. Albert Denvers** demande à **M. le secrétaire d'Etat au budget** s'il entre dans son intention de faire procéder à la nomination, comme receveurs buralistes, de ceux des candidats qui ont été retenus à la suite des épreuves des concours de mai 1952.

DEFENSE NATIONALE ET FORCES ARMEES

4949. — 10 mars 1954. — **M. Edmond Michelet** attire l'attention de **M. le ministre de la défense nationale et des forces armées** sur les dispositions de la loi n° 50-729 du 21 juin 1950, et celles de la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951, accordant aux déportés et résistants actifs, des majorations et bonifications en matière d'avancement; lui demande les mesures qu'il compte prendre pour que la direction intéressée, au secrétariat d'Etat à la guerre, accélère l'étude des dossiers remplissant les conditions prévues par la loi et les mesures qu'il compte adopter pour que les militaires qui, par le jeu des bonifications prévues par la loi, auraient dû être compris dans les travaux d'avancement des années 1950 à 1953, ne perdent pas le bénéfice de la loi.

EDUCATION NATIONALE

4950. — 10 mars 1954. — **M. Jacques Cadoin** expose à **M. le ministre de l'éducation nationale** que l'internat de certains cours complémentaires de jeunes filles est géré par la directrice de l'école communale de filles; il lui demande si les dépenses inhérentes au fonctionnement de cet internat, telles que chauffage, éclairage, eau, mobilier, entretien, etc. doivent être supportées par le budget communal ou par la directrice, et quels sont les textes réglementant la matière.

FONCTION PUBLIQUE

4951. — 10 mars 1954. — **M. Pierre Romani** signale à **M. le secrétaire d'Etat à la présidence du conseil chargé de la fonction publique** que si un décret en date du 21 mai 1953 porte statut des agents de service dans les administrations extérieures, l'opération principale qui consiste à fixer les traitements indiciaires n'est pas intervenue. Ainsi la loi du 3 avril 1950 ne peut, quatre années après sa date, être appliquée aux dits agents et les mesures de titularisation sont suspendues depuis trois ans. Le retard ainsi apporté est inexplicable; il lui demande quelles mesures il compte prendre pour mettre fin à une telle situation et pour réunir à cet effet le conseil supérieur de la fonction publique dont la réunion est ajournée depuis décembre.

JUSTICE

4952. — 10 mars 1954. — **M. Emile Claparède** demande à **M. le ministre de la justice** si un huissier, un greffier, un notaire, un avoué, peuvent assumer la présidence d'un conseil d'administration d'une société coopérative régie par l'ordonnance du 12 octobre 1945, et ayant son siège social au lieu de leur résidence.

RECONSTRUCTION ET LOGEMENT

4953. — 10 mars 1954. — **M. Jean Bertaud** demande à **M. le ministre de la reconstruction et du logement** s'il est possible de substituer d'office la part majoritaire résultant de l'article 9 de la loi du 28 juin 1938 à la règle d'unanimité prévue dans un règlement de copropriété, lorsque l'application de cette règle conduit au rejet de toutes modifications dans la répartition des charges même si ces modifications sont justifiées par des erreurs de cotation; en d'autres termes s'il est possible que la règle de l'unanimité permette à certains copropriétaires de s'exonérer de l'intégralité de leurs charges au détriment des autres.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

DEFENSE NATIONALE ET FORCES ARMEES

4764. — **M. Robert Aubé** expose à **M. le ministre de la défense nationale et des forces armées** qu'aux termes du décret n° 52-569 du 19 mai 1952 signé par lui-même et par M. le secrétaire d'Etat aux forces armées (guerre), les cadres militaires féminins, titulaires de certains diplômes supérieurs dont la liste a été précisée pour l'armée de terre par l'arrêté paru au *Journal officiel* du 22 juin 1952, p. 6239 ont « accès dans la 3e classe » (assimilation au grade de sous-lieutenant); que, sur la foi de ces textes officiels, une soixantaine de jeunes filles titulaires des diplômes exigés ont contracté un engagement dans l'armée de terre; qu'à l'issus du stage préalable de six mois, ces jeunes filles, contrairement aux textes susvisés, ont été nommées seulement à la 5e classe (assimilée au grade de sergent) et n'ont, par suite, bénéficié d'aucun avancement, et cela, pour certaines d'entre elles, depuis près d'un an; qu'il s'agit en l'occurrence d'un manquement flagrant à un engagement souscrit par l'Etat dont la gravité et les conséquences ne sauraient lui échapper; que l'explication ne peut en être valablement trouvée dans le manque de crédits puisque, à la même époque, les jeunes filles recrutées dans les mêmes conditions par l'armée de l'air ont toutes été nommées à la 3e classe dès la fin du stage préalable, et lui demande en conséquence s'il pourrait lui faire connaître les raisons impérieuses qui ont pu amener l'armée de terre à ne pas faire application de textes en vigueur et les mesures qu'il compte prendre pour mettre un terme à cette façon de procéder si contraire aux habitudes de l'armée et donner une juste compensation aux intéressées en dédommagement du préjudice moral et matériel qu'elles ont subi. (*Question du 21 janvier 1954.*)

Réponse. — Les spécialistes féminines de l'armée de terre titulaires de diplômes donnant accès à la 3e classe et inscrites sur la liste d'aptitude ont été nommées dans cette classe par décision n° 14626 PM/2/A3 du 29 janvier 1954, pour compter de la date à laquelle elles avaient accompli le stage de six mois prévu par l'article 12 du décret du 15 octobre 1951 portant statut du personnel des cadres militaires féminins.

FONCTION PUBLIQUE

4596. — **M. Charles Laurent-Thouverey** demande à **M. le secrétaire d'Etat à la présidence du conseil chargé de la fonction publique:** 1° combien de dossiers ont été déposés au titre de la loi du 6 juin 1951 et combien de fonctionnaires résistants ont obtenu satisfaction à ce jour; 2° combien de dossiers ont été déposés au titre de la loi du 26 septembre 1951 et combien de fonctionnaires résistants ont obtenu satisfaction à ce jour; 3° quel est le nombre des fonctionnaires suspendus ou révoqués, bénéficiaires des lois d'amnistie successivement votées par le Parlement; 4° quel est le nombre des fonctionnaires, bénéficiaires des lois, actuellement réintégrés. (*Question du 19 novembre 1953.*)

Réponse. — Il a été répondu à une question identique posée par M. Viatte, député, le 14 novembre 1953, sous le numéro 9662. Le texte de cette réponse a été publié au *Journal officiel* des Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du 24 février 1954 (p. 491), à la suite du compte rendu de la séance du mardi 23 février.

INTERIEUR

4801 — **M. Aimé Malécot** demande à **M. le ministre de l'intérieur** s'il existe des textes d'ordre législatif ou réglementaires obligeant les départements et communes à subordonner l'admission aux adjudications à la production, par les soumissionnaires, d'attestations des caisses de sécurité sociale, d'allocations familiales et de congés payés certifiant qu'ils sont à jour de leurs cotisations vis-à-vis de ces caisses. (*Question du 26 janvier 1954.*)

Réponse. — Aucun texte législatif ou réglementaire n'oblige les départements et communes à subordonner l'admission aux adjudications à la production, par les soumissionnaires, d'attestations des caisses de sécurité sociale, d'allocations familiales et de congés payés certifiant qu'ils sont à jour de leurs cotisations vis-à-vis de ces caisses. Toutefois, les décrets du 10 avril 1937 concernant les départements et les communes prévoyant que les certificats dont il s'agit pourront être demandés, l'attention des préfets et des municipalités a été appelée sur l'intérêt que présente l'insertion dans les cahiers des charges d'une clause spéciale à ce sujet.

JUSTICE

4802. — **M. Jean de Geoffre** demande à **M. le ministre de la justice** si les assesseurs des tribunaux paritaires qui ne peuvent utiliser les transports en commun et sont obligés pour se rendre au siège de se servir de leur bicyclette ou motocyclette ne pourraient pas bénéficier soit d'une indemnité kilométrique, soit d'une indemnité d'entretien; cette indemnité leur serait accordée s'ils utilisaient un autocar dont l'aller et le retour les obligeraient à être absents de leur domicile la journée entière, les audiences des tribunaux paritaires étant généralement fixées à 14 heures; il est à souligner que les assesseurs des tribunaux paritaires accomplissent leur fonction bénévolement et il semblerait équitable qu'ils bénéficient d'une indemnité d'entretien chaque fois que leur déplacement exigerait une durée de temps d'au moins trois heures. (*Question du 9 février 1954.*)

Réponse. — Les membres assesseurs des tribunaux paritaires agricoles peuvent prétendre: 1° s'ils effectuent leurs déplacements à motocyclette, à l'indemnité kilométrique fixée par l'article 6 de l'arrêté du 21 mai 1953 (*J. O.* du 28 mai). Dans ce cas, ils doivent avoir été préalablement autorisés par la chancellerie à utiliser leur véhicule pour les besoins du service; 2° s'ils effectuent leurs déplacements à bicyclette, à une indemnité de 2 F par kilomètre parcouru.

4803. — **M. Pierre Romani** expose à **M. le ministre de la justice** que la circulaire d'application de la dernière loi d'amnistie prévoit que les collaborateurs condamnés par contumace peuvent faire l'objet de mesures de grâce amnistiante et demande: 1° si les mêmes mesures peuvent être prises à l'égard des condamnés pour collaboration évadés après avoir effectué une partie de leur peine; 2° si des grâces peuvent être accordées à des évadés condamnés de droit commun et, dans la négative, quels textes s'y opposent; 3° si, exceptionnellement, par assimilation avec ce qui est admis pour les collaborateurs contumax et, éventuellement, les évadés, des mesures de grâce ne pourraient pas être prises à l'égard de condamnés de droit commun évadés depuis un certain laps de temps et qui, en France ou à l'étranger, ont réussi, par leur travail et une vie normale, à se racheter. (*Question du 9 février 1954.*)

Réponse. — 1° L'article 11 de la loi du 6 août 1953 n'exclut pas les condamnés évadés de l'amnistie par décret. Ce décret est pris par le président du conseil sur proposition du ministre compétent; 2° aucun texte ne limite le droit de grâce conféré par la Constitution au Président de la République qui apprécie souverainement, en conseil supérieur de la magistrature, de l'opportunité d'accorder ou de refuser la grâce; l'état d'évasion du condamné constitue l'un des éléments d'appréciation; 3° le temps écoulé depuis l'évasion joint aux efforts d'amendement du condamné pendant ce laps de temps sont des éléments d'appréciation qui peuvent incliner à la clémence.

POSTES, TELEGRAPHES ET TELEPHONES

4730. — **M. Raymond Pinchard** demande à **M. le ministre des postes, télégraphes et téléphones:** 1° s'il est exact que dans le quartier du boulevard de la Chapelle près de deux mille demandes d'installations téléphoniques sont en souffrance depuis trois ans et ne peuvent recevoir satisfaction par suite de la saturation du câble existant; 2° quelles mesures sont envisagées par l'administration des téléphones pour remédier à cette situation qui porte préjudice à la fois à l'administration, ainsi privée de recettes importantes, et aux industriels et commerçants résidant dans le quartier considéré. (*Question du 12 janvier 1954.*)

Réponse. — 1° Il reste environ 500 demandes d'abonnement téléphonique à satisfaire dans le quartier du boulevard de la Chapelle; 2° à la cadence où sont actuellement effectuées les installations depuis l'achèvement des travaux d'extension du central Nord (juin 1953), il est vraisemblable que ces 500 demandes seront résorbées dans un délai de 7 mois environ, sauf en ce qui concerne celles émanant de candidats domiciliés dans certaines parties du secteur saturées en souterrain. Dans ces parties, la réalisation des installations est subordonnée à l'exécution de travaux de réaménagement. Toutefois, ceux-ci seront menés avec toute la célérité désirable, dans le but de retarder le moins possible l'équipement téléphonique d'un secteur longtemps défavorisé.

4863. — **M. Hippolyte Masson** expose à **M. le ministre des postes, télégraphes et téléphones** qu'une partie des remises dues aux receveurs des postes, télégraphes et téléphones, à l'occasion du placement d'emprunts, n'est pas perçue par les intéressés et tombe dans un fonds commun; et lui demande: 1° s'il n'a pas été prévu de la répartir entre les chefs de centre, lesquels ne perçoivent pas de remises et n'ont pas encore recouvré l'indemnité dit de technicité qu'ils avaient autrefois; 2° dans l'affirmative, si ces mesures entreront bientôt en vigueur et quels seront les taux alloués. (*Question du 18 février 1954.*)

Réponse. — Sur les commissions de placement allouées aux comptables des postes pour les émissions du Trésor et emprunts divers, il est effectué, à compter du 1er janvier 1953, un prélèvement progressif portant sur la partie de ces commissions qui excède une certaine somme, variable selon la classe des bureaux. Les opérations de prélèvement afférentes à l'année 1953 sont en cours. Lorsque le montant en sera connu, une décision fixera la répartition des sommes correspondantes.

RECONSTRUCTION ET LOGEMENT

4754. — **M. Jean Reynouard** rappelle à **M. le ministre de la reconstruction et du logement** qu'aux termes de l'article 79 de la loi de 1948 « les échangistes doivent, au préalable, avertir leur propriétaire, envers lequel ils sont tenus solidairement... »; que, se basant sur ce texte, la jurisprudence paraît admettre que l'échange ne serait plus possible entre propriétaire d'un appartement et un locataire; et lui demande s'il n'estime pas qu'il y a là un oubli de la loi qu'il serait opportun de réparer par une disposition nouvelle dont il désirerait prendre l'initiative en vue d'une meilleure utilisation familiale des locaux ainsi occupés. (*Question du 19 janvier 1954.*)

Réponse. — De même que le propriétaire d'un local loué a la possibilité d'échanger avec son preneur, l'appartement dont il est lui-même locataire, ainsi que cela a été indiqué à l'honorable parlementaire, en réponse à sa question écrite n° 4661, publiée au *Journal officiel* (débats du Conseil de la République du 10 février 1954), il semble que le propriétaire qui occupe tout ou partie d'un immeuble lui appartenant, peut procéder à un échange avec le locataire d'un logement appartenant à un tiers, dès lors que toutes les autres conditions prévues à l'article 79 de la loi du 1er septembre 1948, se trouvent remplies. Le tribunal civil d'Orléans en a décidé ainsi dans un jugement du 22 décembre 1950 (Gaz. Pal. 23-25 mai 1951). Les craintes manifestées sur l'orientation de la jurisprudence ne paraissent donc pas fondées.

Erratum

à la suite du compte rendu in extenso *de la séance du 4 mars 1954* (*Journal officiel*, Débats, Conseil de la République du 5 mars 1954).

Questions écrites, page 316, 1re colonne, question n° 4932: au lieu de: « M. Bernard Chochoy signale à M. le ministre de la reconstruction et du logement », lire: « M. Bernard Chochoy signale à M. le ministre de l'intérieur ».

Rectification

au compte rendu in extenso *de la séance du jeudi 25 février 1954.* (Journal officiel *du 26 février 1954.*)

Dans le scrutin (n° 9) sur l'ensemble de l'avis sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord international sur le blé:

M. Chapalain, porté comme ayant voté « pour », déclare avoir voulu voter « contre ».

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.